

UiO • Det juridiske fakultet

Miljøvern i petroleumsloven.

En gjennomgang av de miljørettslige virkemidler i konsesjonssystemet i petroleumsloven.

Kandidatnummer: 523

Leveringsfrist: 25.04.15 kl.12.00

Antall ord:16971



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Rettslig plassering og avhandlingens mål	1
1.2	Veien videre.	3
1.3	Problemstillinger.	4
1.4	Avgrensninger.	5
1.4.1	Plan for anlegg og drift.	5
1.4.2	Konsesjon etter forurensningsloven.	5
1.4.3	Problemstillinger knyttet til statens eiendomsrett.	6
1.4.4	Det frie skjønn og domstolenes prøvelsesrett. Men selvfølgelig brukes reglene ved drøftingen.	6
2	RETTSKILDEBILDET – MILJØRETTENS PLASS I ET STØRRE PERSPEKTIV.	6
2.1	Innledning.	6
2.2	Grunnloven § 112.	7
2.3	Forurensningsloven § 18.	8
2.4	Føre var-prinsippet og naturmangfoldlovens § 9.	8
2.4.1	Rettslig plassering.	8
2.4.2	Innholdet i føre var-prinsippet.	9
2.4.3	Gjelder føre var-prinsippet på norsk sokkel?	9
2.5	Forholdet til EØS-avtalen.	10
2.5.1	EUs plandirektiv.	10
2.5.2	Det EU-rettslige proporsjonalitetsprinsippet.	10
3	KONSESJONSSYSTEMET.	10
3.1	Bak grunn.	10
3.2	Åpning av område.	11
3.2.1	Konsekvensutredningen – hvilken plass har miljøretten?	13
3.3	Undersøkingstillatelse.	16
3.4	Utvinningstillatelse.	16

3.4.1	Tildeling av utvinningstillatelse.	16
3.4.2	Hvilke rettigheter og plikter etableres ved vedtak om utvinningstillatelse?	17
3.4.3	Arbeidsplikt.	19
3.4.4	Statsdeltagelse.	19
3.5	Godkjenning av plan for utbygging og drift, PUD.	20
3.5.1	Hensynet til forsvarlig utvinning.	20
3.5.2	Godkjenning av produksjonsfremdrift.	21
3.5.3	Plan for utbygging og drift.	21
3.6	Plan for anlegg og drift, PAD.	22
3.7	Oppsummering.	22
4	UTVINNINGSTILLATELSEN.....	22
4.1	Innledning.	22
4.2	Utvinningstillatelse uten vilkår.	23
4.3	Kan staten nekte å gi utvinningstillatelse på bakgrunn av miljørettslige problemstillinger?	23
4.4	Anledningen til å sette vilkår for utvinningstillatelsen.	24
4.5	Oppsummering.	25
5	PLAN FOR UTBYGGING OG DRIFT.....	25
5.1	Rettslig plassering.	25
5.2	Konsekvensutredning.	25
5.2.1	Innholdet i konsekvensutredningen.	26
5.3	Retten til å sette vilkår.	27
5.3.1	Om vilkår.	27
5.3.2	Vilkårslæren.	28
5.3.3	Endring av vedtatte vilkår.	35
5.4	Plikt til å sette vilkår.	36
5.5	Oppsummering.	37
6	FORHOLDET MELLOM UTVINNINGSTILLATELSEN OG PUD.....	37
7	OMGJØRING AV VEDTAK BASERT PÅ MILJØHENSYN.....	39
7.1	Bakgrunn for problemstillingen.	39

7.2	Omgjøringsreglene i forvaltningsloven.	40
7.3	Omgjøring av utvinningstillatelse.	41
7.3.1	Innledning.	41
7.3.2	Omgjøringsadgangen etter petroleumsloven § 10-13.....	41
7.4	Veien videre; hensyn for omgjøring.	41
7.4.1	Nye opplysninger og forholdet til prinsippet om BAT.	41
7.4.2	Saken er ikke godt nok opplyst.	43
7.4.3	Rettssikkerhet.	44
7.4.4	Behov for statlig styring	44
7.4.5	Hvilken vekt har «miljørettslige prinsipper» i omgjøringsvurderingen?	46
7.4.6	Vekting av hensynene.	48
7.4.7	Kan man omgjøre et vedtak om utvinningstillatelse på grunn av endringer som følge av regjeringsskifte?	48
7.5	Hensyn mot omgjøring.	49
7.5.1	Innledning.	49
7.5.2	Hensynet til forutberegnelighet og partens innretning.	49
7.5.3	Inntektsgrunnlaget på feltet.	49
8	SAMMENFATNING OG AVSLUTNING.....	50
9	LITTERATURLISTE.	53
9.1	Bøker.	53
9.2	Nettsider.	54
9.3	Norske Lover.	54
9.4	EU-direktiver.	55
9.5	Internasjonale konvensjoner.	55
9.6	Rettsavgjørelser.	55
9.6.1	Norske dommer,	55
9.6.2	Svenske dommer.	55
9.7	Forarbeider, forskrifter, innstillinger	55
9.8	Juridiske artikler.	56
9.8.1	Tidsskrift for rettsvitenskap.	56

1 Innledning.

1.1 Rettslig plassering og avhandlingens mål.

De store verdiene som ligger på norsk sokkel er underlagt Norges suverenitet¹, og etter petroleumsloven² § 1-1 er det den norske stat som er eier av petroleumsforekomstene. I Norge har man valgt en modell der statlige og private aktører samarbeider om å utvinne petroleumen, istedenfor et system der enten staten selv eller private aktører står for næringen i sin helhet. Staten har mange roller i denne forbindelse. Staten er for det første konsesjonsmyndighet, og har for det andre eierandeler i selskaper som Statoil som generer inntekter. Staten sørger for det tredje for inntekter til velferdsstaten gjennom sin rolle som skattekreditor³ og statens deltagelse i petroleumsvirksomhet. Når staten deltar i petroleumsvirksomhet er dette gjennom Statens Direkte Økonomiske Engasjement, heretter forkortet til SDØE. Statens interesser gjennom SDØE forvaltes gjennom det statlige aksjeselskapet Petoro. Norge har derfor behov for et system som sikrer at dette samarbeidet, samt statens egne næringsutøvelse, foregår på en forretningsmessig måte. Dette gjøres ved håndhevelse av konsesjonssystemet i petroleumsloven.

Målet med denne avhandlingen er å finne miljørettens plass i et konsesjonssystem som er utformet for å utvinne mest mulig av de tilgjengelige ressursene, jfr. petroleumslovens §4-1. Det er særlig de motstridende hensyn som skal vurderes, da hensynet til miljøet blant annet er hensyntatt gjennom formuleringen i § 1-2 2. ledd. 2. punktum «sikre et bedre miljø». Petroleumsloven er spesiell, da den har bestemmelser som sier noe om hvordan inntektene som genereres i medhold av denne skal brukes. Hvis vi ser på § 4-1 i lys av § 1-2, ser vi alt loven oppstiller hensynet til å utvinne mest mulig petroleum, og «... bidra til å sikre velferd, sysselsetting og et bedre miljø og å styrke norsk næringsliv og industriell utvikling.»

¹ FNs havrettskonvensjon art. 77, i kraft 14. november 1994.

² Lov av 29. november 1996 nr. 72 om petroleumsvirksomhet.

³ Petroleumsselskapenes marginale skattesats er på 78 %, henholdsvis 27 % selskapsskatt og 51 % særskatt for petroleumsbansjen.

Innenfor petroleumssektoren er det særlig to lover som er sentrale for samspillet mellom petroleumsutvinning og miljøvern. Forurensningsloven⁴, der man i lovens formålsparagraf⁵ kan lese at loven «har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning og å redusere eksisterende forurensning.» Formålene med petroleumsloven⁶ står i noen grad i kontrast til forurensningsloven, der fokuset for det første ligger på å skape mest mulig verdi ut av petroleumsforekomstene, samt inntekter og velferdsbygging med bakgrunn i inntektene fra petroleumsvirksomheten. For det andre sier § 1-2 noe om ressursforvaltningen.

Denne avhandlingen tar for seg de motstridende hensyn knyttet til petroleumsvirksomhet, der hensynet til produksjon og hensynet til miljøet trekker i hver sin retning. For miljøets del, er det særlig forvaltningens anledning til å ikke gi tillatelse, samt stille vilkår for utøvelsen av petroleumsvirksomhet som er sentralt for ivaretagelse av miljøet. Petroleumsvirksomhetens betydning for det norske velferdssamfunn kommer fram allerede under § 1-2. Her slås det i første ledd fast at ressursforvaltningen foretas av Kongen. Sett i lys av § 1-1 som slår fast at staten er eier av petroleumsforekomstene, er nok poenget her å poengtere at det ikke er et delegasjonsforbud⁷. I 2. ledd ser vi at ressursene «... skal forvaltes i et langsiktig perspektiv slik at de kommer hele det norske samfunn til gode». Det er i neste setning i paragrafen listet opp noen særlige hensyn som petroleumsvirksomheten skal fremme. Dette kan ikke være en uttømmende opplisting, da hensynet til forsvarlig utvinning eller sikkerhetshensyn ikke er nevnt. Vi finner imidlertid noen av de sentrale hensynene som ivaretar velferdsstaten gjennom inntektene fra petroleumsvirksomheten.

En annen situasjon som avhandlingen omhandler, er de tilfeller der myndighetene har gitt en utvinningstillatelse, og ønsker å gjøre endringer i ettertid. Dette er en interessant problemstilling, der hjemmel for omgjøring av vedtak er ulovfestet omgjøring, jfr. forvaltningsloven⁸ § 35. 5. ledd.

⁴ Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

⁵ § 1.

⁶ § 1-2 jfr. § 4-1. 1. ledd.

⁷ Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 27.

⁸ Lov av 10. februar 1967.

1.2 Veien videre.

De sentrale bestemmelsene for denne avhandlingen er petroleumslovens §§ 3-3 og 4-2, som henholdsvis lovregulerer utvinningstillatelsen og plan for utbygging og drift. Det er særlig ved arbeidet knyttet til disse instituttene i petroleumsloven at det foretas en konkret vurdering av de enkelte hensyn knyttet til petroleumsdrift. Utvinningstillatelsen er først i tid, og tar for seg de store linjer utfra hva som kan forventes av en utbygging. Dette er ikke stedet for å detaljstyre virksomheten, men det gis mer overordnede målsettinger og vilkår for utbyggingen. Plan for utbygging og drift er stedet hvor utbyggeren er avhengig av at utbyggingsplanen blir godkjent. Jeg vil i avhandlingen se på muligheten for å stille vilkår i forbindelse med godkjenning av plan for utbygging og drift.

Det første skrittet mot etablering av ny petroleumsvirksomhet er åpningen av området, jfr. lovens § 3-1. Denne bestemmelsen er taus hva angår kompetanse til å åpne området eller hvordan dette gjøres. Åpning av område anbefales av regjeringen, og oversendes Stortinget i form av en stortingsmelding. Stortingsmeldingen er normalt utarbeidet av fagdepartementet, og inneholder planene for petroleumsvirksomhet i det aktuelle område. Det blir i forarbeidene diskutert hvorvidt det skal tas inn en egen formulering som sier at det er stortinget som åpner området.⁹ Man fant ut at siden dette allerede var etablert praksis, selv om det formelt har sett ut til at det er en regjeringsbeslutning, var det ikke nødvendig å ta dette inn i loven. Jeg vil under kapittel 3 foreta en kortfattet sammenfatning av de rettslige sidene ved åpning av område, herunder kravet om konsekvensutredning. Dette har ikke noen klar sammenheng med avhandlingens tema, men det må forutsettes en viss kjennskap til petroleumslovens system for å kunne drøfte de miljørettslige virkemidler.

Utvinningstillatelse gis etter reglene i § 3-3. Kompetanse til å vedta en utvinningstillatelse ligger etter § 3-3 1. ledd bare til Kongen i statsråd, noe som innebærer et delegasjonsforbud. Dette fremkommer av petroleumsloven § 3-3 1. ledd, og er en kodifisering av fast praksis siden 2. konsesjonsrunde i 1969. Grunnen til dette er at det er en viktig avgjørelse, som berører et antall departementer der instruksjonene må samordnes i tråd med Grunnlovens § 28. Det er vanlig praksis at det stilles vilkår ved utvinningstillatelsen. Hjemmel for anledningen til å

⁹ Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 45

sette vilkår er § 3-3 1. ledd. Jeg vil i kapittel 3.4 ta for meg de konsesjonsrettslige reglene knyttet til utvinningstillatelsen, og i kapittel 4 ta for meg anledningen til å sette vilkår av miljørettslig karakter ved utvinningstillatelsen.

Etter tildelingen av utvinningstillatelse er det Plan for utvinning og drift, heretter forkortet til PUD, som er det sentrale styringsverktøyet for petroleumsmyndigheten. Dette er ikke i seg selv en særskilt tillatelse, men mer en godkjenning av hvordan man skal utøve den tillatelsen man allerede har fått. En sentral del av PUD er den konsekvensutredning som rettighetshaveren skal utføre. Dette er annerledes ved behandling av Plan for anlegg og drift, PAD, som forutsetter en særskilt tillatelse med hjemmel i selve lovbestemmelsen § 4-3. I oppgaven kommer jeg til å fokusere på vurderingene i PUD. Dette er fordi PUD er mer sentralt for å regulere hvordan petroleumsutvinningen skal foregå som en helhet. PAD inneholder mange av de samme miljøvurderingene som PUD, men vil bli mer spesialisert i forhold til lokale enkeltspørsmål, noe som gjør de mer spesialiserte utgreiingene mindre interessante i en juridisk avhandling.

1.3 Problemstillinger.

Den sentrale problemstillingen for denne avhandlingen er relasjonen mellom de hensyn som bidrar til å oppfylle lovens formål. Det er særlig relasjonen mellom hensynet til forsvarlig utvinning og hensynet om økonomisk lønnsom drift som er sentralt. Det sentrale styringsverktøyet for forvaltningen er anledningen til å sette vilkår for et vedtak. Jeg vil vurdere i hvilken grad forvaltningen kan stille vilkår til utvinningstillatelsen og PUD. Situasjonen for vurdering av PUD er etter at operatørgruppen har fått utvinningstillatelsen, og således etablert sine rettigheter på feltet. Hva kan forvaltningen da sette som vilkår for driften i tiden etterpå? Her kommer PUD inn som et sentralt styringsverktøy, som sett i sammenheng med den alminnelige vilkårlæren i forvaltningsretten vil kunne danne et bilde av hva forvaltningen kan sette som vilkår. En drøftelse av de sentrale regler, samt vilkårlæren er sentral for denne avhandlingen. Jeg vil i kapittel 5 ta for meg reglene knyttet til PUD.

Etter å ha gått opp grensene for forvaltningens adgang til å sette vilkår, blir spørsmålet hvilke muligheter forvaltningen har til å gjøre om på vedtak basert på miljørettslige avveininger. Det er særlig situasjonen der man får ny kunnskap etter at vedtak er truffet, som kan utløse en vurdering av omgjøringsreglene. I en bransje der kravet til miljøvern og lønnsomhet er viktig,

er omgjøringsadgangen sentral i regelverket. Jeg vil i avhandlingen ta for meg den lovfestede omgjøringsadgangen, men det er særlig den ulovfestede omgjøringsadgangen i forvaltningsretten som er sentral.

1.4 Avgrensninger.

1.4.1 Plan for anlegg og drift.¹⁰

PAD omhandler oppføring og drift av de enkelte anlegg på sokkelen. Dette er anlegg som i sin natur skiller seg fra det som er naturlig å ta med i en overordnet godkjenning, slik som f. eks. drift av en rørledning til land. Vurderingene av PAD skiller seg fra PUD ved at dette er en faktisk tillatelse i lovens forstand, i motsetning til PUD som kun krever godkjenning. En PAD brukes særlig i forbindelse med transport av petroleum. Den som gis tillatelse i PAD er en egen rettighetsgruppe, og det kan også være en egen selvstendig konsesjonstid. Det viktige er at det her søkes om tillatelse til å drifte et anlegg. Størrelsen på anlegget vil avgjøre om PAD er nødvendig, og det er Olje- og Energidepartementet som fatter vedtak om PAD er nødvendig. Det vil her være behov for en drøftelse av forvaltningens behov for å stille vilkår ved tillatelsen. Imidlertid vil drøftelsene i stor grad sammenfalle med drøftelsene av PUD, så jeg velger å avgrense avhandlingen mot ytterligere gjennomgang av PAD.

1.4.2 Konsesjon etter forurensningsloven.

Forurensningsloven gjelder på norsk sokkel, jfr. §4. Forurensing er forbudt etter norsk lov, jfr. forurensningsloven § 7. Petroleumsloven § 1-5 slår fast at loven ikke er til hinder for krav stilt av andre lover. Norsk petroleumsvirksomhet står for en stor del av det totale norske utslipp av klimagasser. Utslipp til luft eller sjø er i utgangspunktet forbudt etter § 7, så for å få unntak fra forbudet mot å forurens må man få konsesjon for å forurens. Dette er en tillatelse gitt som konsesjon med hjemmel i forurensningsloven etter § 11.

Dette er i seg selv en interessant problemstilling. På grunn av avhandlingens omfang velger jeg imidlertid å avgrense mot noen videre behandling av dette.

¹⁰ For en grundig gjennomgang av reglene knyttet til PAD, se https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/pud20pad/pudpad-feb2010.pdf.

1.4.3 Problemstillinger knyttet til statens eiendomsrett.

Staten er eier av alle petroleumsforekomstene, frem til de er hentet opp av rettighetshaveren.¹¹ Staten har som nevnt innledningsvis mange roller i petroleumsvirksomheten. Dette er en avhandling som retter seg mot de miljørettslig utfordringene på sokkelen, og jeg avgrenser mot behandling av de spørsmål knyttet til eiendomsrett for statlige eller private parter på sokkelen.

1.4.4 Det frie skjønn og domstolenes prøvelsesrett.

På grunn av avhandlingens omfang, avgrenses det mot behandling av de generelle forvaltningsrettslige spørsmål som reises i forbindelse med utøving av offentlig myndighet. Dette er vurderinger som ikke vil løfte avhandlingens tema, og det vil således ikke være hensiktsmessig å drøfte disse. Det avgrenses også mot domstolskontroll med forvaltningsvedtak.

2 Rettskildebildet – miljørettens plass i et større perspektiv.

2.1 Innledning.

Petroleumsvirksomhet innebærer forurensing. I 2012 sto petroleumsindustrien for 27 % av Norges totale CO₂-utslipp, med et samlet utslipp på 13,8 millioner CO₂-ekvivalenter.¹² Dette er økning på 78 % siden 1990.¹³ Det er ventet en videre økning på norsk sokkel frem mot 2020, før utslippene er ventet å avta mot 2030.¹⁴

I grensegangen mellom petroleumsretten og miljøretten skal det foretas en rekke avveininger, lovmessige og andre. Under vil jeg samle en del av de mest sentrale rettsgrunnlag som tar sikte på å verne miljøet mot skade, og som er relevante for den videre behandlingen av miljøutfordringene innen petroleumsretten. Samlingen under er ikke uttømmende, men de sentrale bestemmelsene for avhandlingen er med.

¹¹ § 1-1.

¹² CO₂-ekvivalent: Den oppvarmingseffekten en klimagass har sammenlignet med CO₂.

¹³ <http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/3022/ta3022.pdf>

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-12-20122013/id714050/?docId=STM201220130012000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=6>

2.2 Grunnloven § 112.

Grunnlovens miljøparagraf fikk i mai 2014 en ny paragraf, § 112. Bestemmelsen er en språklig fornyet versjon av den gamle § 110b, som ble vedtatt enstemmig i 1992. Endringene er en del av et større prosjekt for å fornye språkdrakten i Grunnloven i forbindelse med grunnlovsjubileet 2014. Forutsetningen for endringene er at de kun skulle være av språklig art. Det faller utenfor avhandlingens tema å gi noen vurdering av Grunnlovsendringene. Avhandlingen vil derfor basere seg på litteratur og praksis etter den opphevede § 110b.

§ 112.

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevarer. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger».

Rett til miljø og forvaltningen av naturressursene har altså vern i vår fremste rettskilde. Bestemmelsen er både av prosessuell og materiell art. De prosessuelle reglene fremgår av siste del av 2. ledd og er gitt for at borgerne skal kunne ivareta den materielle rett man har etter 1. ledd i § 112. 1. ledd inneholder materielle regler, som sier noe om hvilke rettigheter «enhver» har når det kommer til miljøet. Grunnlovsbestemmelsen er et uttrykk for prinsippet om bærekraftig utvikling, i tillegg til et uttrykk for føre var-prinsippet¹⁵.

Et resultat av den språklige fornyingen av grunnloven, er at borgernes rett til miljøinformasjon er blitt tydeliggjort. Dette er et viktig prinsipp i miljøretten, det at man setter bort kontrollen med virksomheter til de berørte parter eller de med spesiell interesse. Denne innsyns-

¹⁵ Begrunnelsen er at borgerne har krav på innsyn i «virkningene» av inngrep. Resonnementet er blant annet brukt av Frostating lagmannsrett i en sak om redusert fiske av røye (dom 26/2/98). Se Fauchald i TfR 1-2/2007 s. 9.

retten er i tillegg til grunnloven ivaretatt gjennom miljøinformasjonsloven¹⁶, som sier noe om hva som ansees som miljøinformasjon og hvordan denne informasjonen kan innhentes.

2.3 Forurensningsloven § 18.

Forurensningslovens §18 inneholder omgjøringsregler for de tilfeller der forhold har endret seg etter at man har fått en tillatelse etter forurensningslovens regler. Dette er omgjøringsregler som er uttrykk for forvaltningens syn på endrede forhold når det kommer til miljøvern. Bestemmelsen regulerer en rekke forhold der omgjøring kan være aktuelt. Det er blant annet en bestemmelse som gir rett til omgjøring dersom forholdene har endret seg i vesentlig grad, jfr. § 18 a). Jeg vil vise under kapittel 7.4.5.4 om omgjøring, at dette er prinsipper som har overføringsverdi også til andre områder som ikke ligger under forurensningslovens system.

2.4 Føre var-prinsippet og naturmangfoldlovens § 9.

2.4.1 Rettslig plassering.

Petroleumsbransjen beveger seg i grenseland for hva som er tilrådelig fra et miljørettslig perspektiv. Miljøretten er preget av at man ofte ikke med sikkerhet kan fastslå hva de miljørettslige påvirkningene kan bli. Føre var-prinsippet er et generelt miljørettslig prinsipp, som er tatt inn i naturmangfoldloven.

Naturmangfoldloven¹⁷ gjelder på kontinentalsokkelen «så langt den passer» jfr. § 2 3. ledd. Naturmangfoldloven inneholder et viktig prinsipp i miljøretten, føre var-prinsippet, som er inntatt i § 9. Føre var-prinsippet, eller forsiktighetsprinsippet,¹⁸ er sentralt innenfor et rettsområde der situasjonen ofte er usikker, og man baserer seg i stor grad på usikre forskningsresultater eller motstridende hensyn. Føre var-prinsippet har fått bred internasjonal tilslutning, blant annet i Rio-erklæringen¹⁹ og fortalet til EØS-avtalen.²⁰

¹⁶ Lov av 9. mai 2003 nr. 31.

¹⁷ Lov av 19. juni 2009 nr. 100.

¹⁸ Bugge 1999 s. 77.

¹⁹ Rio Declaration on Environment and Development, 14. juni 1992.

²⁰ For en gjennomgang av føre var-prinsippet, se Bugge 1999 s. 77 flg.

2.4.2 Innholdet i føre var-prinsippet.

Føre var-prinsippet innebærer at man skal la «tvilen komme miljøet til gode.» Miljørettens utfordring er den kompliserte og sammensatte naturen, der man til enhver tid har vanskeligheter med å bevise hvilke miljøpåkjenninger et inngrep kan ha. Prinsippet har betydning for arbeidet med å forebygge miljøskader og som skranke for en restriktiv miljøpolitikk. I tillegg må man legge et krav om forsiktighet og en sikkerhetsmargin til prinsippet. Fellesnevneren for de forskjellige anvendelsesområdene for prinsippet er at man skal utvise forsiktighet når man opererer med virksomheter som kan skade miljøet.

Prinsippet taler for å omgjøre et vedtak som det er en mulighet for at er skadelig for miljøet eller å anse et vilkår som innskrenker miljøskade som gyldig. Tanken er at usikkerhet knyttet til hvorvidt miljøskade skal oppstå eller ikke, ikke skal brukes som påskudd for å fortsette forurensing.

2.4.3 Gjelder føre var-prinsippet på norsk sokkel?

Hvorvidt lovens § 9 gjelder på norsk sokkel avhenger av en tolkning av lovens § 2. Ordlyden «så langt den passer» gir ikke uten videre noen klare føringer for anvendelsen av bestemmelsen. Imidlertid vil en vanlig språklig forståelse av ordlyden tyde på at selve bestemmelsen, i vår sak § 9, må være egnet til å brukes på norsk sokkel. Lovens § 7 sier at §§ 8 til 12 «skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet.» En tolkning av § 2 sammenholdt med § 7 tyder på at § 9 får anvendelse på norsk sokkel. Imidlertid er det ikke noe krav om å gi den avgjørende vekt, men den skal vurderes, jfr. ordlyden i § 7 1. punktum.

Imidlertid ville nok prinsippet også hatt vekt på grunn av sin brede internasjonale tilslutning. Selv om ordlyden kan variere noe, der noen taler om «precautionary measures»²¹ og andre «precautionary approach»²² er essensen det samme. Språket kan variere i regionale avtaler og større konvensjoner. I de større konvensjonene er språket vagere, av den grunn at man ønsker at flest mulig skal ratifisere avtalen.²³ Prinsippet har på bakgrunn av sin brede tilslutning relevans som argument i saker der det er snakk om å forebygge forurensing. Eksempelvis kan

²¹ Klimakonvensjonen artikkel 3. 3. ledd.

²² Rio-erklæringen prinsipp 15.

²³ Bugge 1999 s. 77.

nevnes vurderinger i vilkårlæren eller omgjøringsvurderingen, der føre var-prinsippet kan komme inn som argument til totalvurderingen.

2.5 Forholdet til EØS-avtalen.

2.5.1 EUs plandirektiv.

EUs plandirektiv²⁴ er innlemmet i EØS-avtalen, noe som medfører at borgere i EU/EØS er sikret at det stilles visse miljøkrav ved vurderingen av visse planer og programmer. Plandirektivet sier at innen visse sektorer, skal planer og programmer gjennomgå en miljøvurdering før det går til nasjonalforsamlingen eller annen offentlig myndighet for vedtak. I 2006 ble det vedtatt et nytt kapittel²⁵ til petroleumsforskriften²⁶, som er forutsatt å sikre at norsk rett er i samsvar med plandirektivet.

2.5.2 Det EU-rettslige proporsjonalitetsprinsippet.

Europaparlamentets og rådets direktiv 94/22/EF, konsesjonsdirektivet, er innlemmet i EØS-avtalen. Konsesjonsdirektivet oppstiller en proporsjonalitetsvurdering, der man skal vurdere vilkår eller inngrep opp mot det hensynet som vilkåret eller inngrepet søker å verne. Jeg tar i kapittel 5.3.2.4 for meg dette prinsippet og vurderer betydningen opp mot den alminnelige vilkårlæren i norsk rett.

3 Konsesjonssystemet.

3.1 Bakgrunn.

Den norske stat sikret seg rettighetene til kontinentalsokkelen 31. mai 1963 basert på folkerettslige regler. I dag er hjemmelen for dette FNs havrettskonvensjon art. 77. Den norske stat er eier av alle undersjøiske petroleumforekomster²⁷ i områder underlagt norsk jurisdiksjon²⁸. Siden staten ikke utvinner petroleumforekomstene på egen hånd, er det nødvendig med et

²⁴ EUs direktiv 2001/42/EF om miljøvurdering av visse planer og programmer.

²⁵ Kapittel 2a.

²⁶ Kongelig resolusjon 20. januar 2006.

²⁷ Petroleumsloven § 1-1.

²⁸ Petroleumsloven § 1-4.1. ledd.

system for å kvalitetssikre og rettferdiggjøre utvelgelsesprosessen av private aktører som ønsker å drive petroleumsvirksomhet.

I 1963 fikk vi kontinentalsokkelloven, og i § 2.1 ledd fikk vi den første formuleringen av statens eiendomsrett til petroleumsforekomstene. Kontinentalsokkelloven ble avløst av petroleumsloven av 22. mars 1985 nr. 11. Denne ble igjen avløst av den nåværende petroleumsloven fra 1996.

Staten er en viktig aktør også i utvinningsfasen gjennom sitt eierskap i Statoil. Statoil var statens representant i rettighetsgruppen gjennom SDØE²⁹. Statoil har således vært sentral i utforming av norsk petroleumsrett siden oppstarten. Nå er Statoil blitt et aksjeselskap, og selv om staten fortsatt eier flertallet av aksjene er ikke Statoil lenger det statlig styrte selskapet det en gang var. Grunnen til dette er hensynet om en ryddig petroleumsvirksomhet³⁰. Det går fram av odelstingsproposisjonen at ønsket var at Statoils engasjement skulle være av mer forretningsmessig art, og ikke som et organ for å ivareta politiske spørsmål. Etter at det ble tatt mye kompetanse ut av Statoil i forbindelse med privatiseringen, opprettet staten Petoro. Petoro har siden 2001 videreført ivaretagelsen av statens interesser gjennom SDØE.

Staten har gjennom sin eiendomsrett rett til å drive undersøkelser i områder som ikke er åpnet for petroleumsvirksomhet. Dette innebærer at staten kan gjøre seismiske undersøkelser av grunnen, og således få en idé om hva man kan forvente av et område. Det er imidlertid sikker forvaltningspraksis at dette kun gjelder staten. For alle andre aktører må området åpnes etter § 3-1 før undersøkelser kan foretas etter §2-1.

3.2 Åpning av område.

Det første som skjer på veien mot produksjon av petroleum er at området blir åpnet for petroleumsvirksomhet med hjemmel i lovens § 3-1. Bestemmelsen sier ingenting om hvem som har kompetanse til å treffe beslutning om åpning av område. Åpningen besluttet av Stortinget, etter at regjeringen har oversendt anbefalingen fra fagdepartementet via stortingsmelding. Dette fremgår nå av petroleumsforskriften § 6d, men har vært fast praksis basert på alminnelig

²⁹ Statens direkte økonomiske engasjement.

³⁰ Ot. prp. nr. 48 (2000-2001) kapittel 3.5.

statsrett. Åpningen av område er ikke en del av konsesjonssystemet i petroleumsloven, men er såpass sentralt for den videre fremstilling at det må drøftes her.

Med bakgrunn i paragrafens første ledd skal det foretas en avveining mellom ulike interesser som gjør seg gjeldende på det aktuelle området. I § 3-1. 1. ledd andre setning presiseres denne avveiningen. Det er klart at i avveiningen skal «foretas en vurdering av de nærings- og miljømessige virkninger av petroleumsvirksomheten og mulig fare for forurensninger samt de økonomiske og sosiale virkninger som petroleumsvirksomheten kan ha.» Dette er grunnlaget for den konsekvensutredningen som skal foretas i forbindelse med åpning av område. At man skal vurdere «nærings- og miljømessige virkninger» innebærer at vurderingen skal være vid, da det er mange hensyn som spiller inn. Man har ved denne bestemmelsen fått inn en presisering for at fiskerinæringen eller andre som bruker området der utbyggingen skal foregå har fått sin rett til å komme med innsigelser.

En vanlig språklig forståelse av ordlyden, tyder på at forvaltningen bestemmer hvordan saksbehandlingen skal foregå, jfr. § 3-1. 4. ledd. Dette innebærer at det er forvaltningen selv som bestemmer hva som skal legges vekt på under konsekvensutredningen, og gjennomføringen av reglene i andre og tredje ledd. Dette bildet må imidlertid nyanseres noe med et blikk mot de vanlige forvaltningsrettslige reglene om forsvarlig saksbehandling. Siden forvaltningsorganet har plikt til å utrede en sak så godt som mulig, innebærer dette at forvaltningen ikke har mulighet til å prioritere ulike saksbehandlingsløsninger i like stor grad som det loven gir utrykk for.

Spørsmålet om hvorvidt forvaltningen kan se bort fra deler av saksbehandlingen i konsekvensutredning er ikke drøftet i forarbeidene. Situasjonen er hypotetisk, der staten ønsker petroleumsvirksomhet uten å utrede området i en konsekvensutredning. Dette synes imidlertid problematisk, da det sammenholdt med ordlyden «skal forelegges» i 2. ledd og «videre skal» i 3. ledd tyder på at de enkelte delene av den lovfestede konsekvensutredning blir ansett som såpass sentrale at forvaltningen ikke står fritt til å prioritere eller forenkle prosessen.

3.2.1 Konsekvensutredningen.

3.2.1.1 Formålet med konsekvensutredningen.

Konsekvensutredningen dekker to viktige hensyn i forbindelse med utbygging av petroleumsvirksomhet. For det første gir utredningen nyttig informasjon om hvilke konsekvenser petroleumsvirksomhet vil ha på det aktuelle området som vurderes åpnet. For det andre vil også aktører som er interesserte i å drive virksomhet i området få nyttig generell informasjon om området. Det rettslige grunnlag for kravet om konsekvensutredning er petroleumsloven § 3-1.

Olje- og Energidepartementet er ansvarlige for konsekvensutredningen som skal foretas i forbindelse med åpning av område, jfr. § 3-1.³¹ I forarbeidene³² ansees denne bestemmelsen å møte de krav som Grunnloven stiller i § 112.³³ Som jeg nevner i kapittel 2.1 medfører ikke endringene i grunnloven noen realitetsendring. Bestemmelsen i § 3-1 kan ikke ansees for være uttømmende. Man må se § 3-1 i lyset av § 1-2.2. ledd om ressursforvaltning, som blant annet sier at man skal ta «nødvendig hensyn» til distriktpolitiske interesser og andre virksomheter. Petroleumsforskriften fikk i 2006³⁴ kapittel 2a, som tar for seg en mer detaljregulering av konsekvensutredning. Vedtagelsen av dette kapittel medførte ingen realitetsendring, men en presisering av det som allerede fremgår etter en tolkning av § 3-1.

EUs plandirektiv³⁵ er innlemmet i EØS-avtalen. Innunder plandirektivet hører det til regler om miljøvurdering av visse programmer og planer. Det er lagt til grunn for gjennomføringen i norsk rett at direktivet vil få betydning for åpning av område etter petroleumsloven § 3-1 jfr. petroleumsforskriften kapittel 2a.

Før konsekvensutredningen kan skje, må det lages et utredningsprogram i tråd med reglene i petroleumsforskriften §§ 6b jfr. 6a. Dette er en del av prosessen fram mot åpning av område, og skal belyse hvilke sider som må utredes for at beslutningen om åpning av område kan foretas på best mulig grunnlag. Dette er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, jfr. § 6b.

³¹ Petroleumsforskriften § 6a jfr. § 2 bokstav a.

³² Ot. prp. nr. 43. (1995-1996) s.34.

³³ Tidligere § 110b.

³⁴ Tilføyd ved forskrift 20. januar 2006 nr. 49.

³⁵ EUs direktiv 2001/42/EF om miljøvurdering av visse planer og programmer.

Utredningsprogrammet sendes deretter ut på høring, der berørte parter og interesseorganisasjoner får sjanse til å komme med kommentarer.

Konsekvensutredningen skal gjennomføres etter det fastsatte programmet, jfr. petroleumsforskriften § 6c. Konsekvensutredningen gjennomføres på et bredt faglig område. I konsekvensutredningen gjennomført ved åpningen av Barentshavet sørøst bidro blant annet Meteorologisk institutt, Statistisk sentralbyrå og Norges vassdrags- og energidirektorat med innspill.

3.2.1.2 Gjennomføring av konsekvensutredningen.

Konsekvensutredningen er altså en lovfestet vurdering der man setter miljøhensyn opp mot nærings- og økonomihensyn. Petroleumsforskriften § 6c sier at den enkelte utredning skal tilpasses den konkrete saken, og «så langt som mulig, basere seg på foreliggende kunnskap og nødvendig oppdatering av denne.» Det vi altså ser at det ikke er krav om ny utredning for hvert nytt område som vurderes åpnet. Det oppfordres til bruk av tidligere ervervet kunnskap.

Konsekvensutredningen skal beskrive «virkningene av åpning av området for blant annet dyre- og planteliv, havbunn, vann, luft og klima.»³⁶ Hva som kreves utredet, og hva som må regnes som «det aktuelle området» må tolkes i den enkelte sak. Man kan se for seg at man må vurdere konsekvensene i et større område enn det område der produksjonen skal foregå. Det sentrale er hvorvidt området blir berørt av virksomheten, og bestemmelsen kan ikke sees på som en geografisk avgrensning.³⁷ Man kan se for seg at berørte landområder må vurderes, i tillegg til det tilstøtende marine miljø med den næringsvirksomhet som måtte foregå i den forbindelse. Ved vedtagelsen av § 3-1 kom ordlyden «nærings- og miljømessige» inn i loven. Dette er for å gjøre hensynet til særlig fiskerinæringen klarere. Det sentrale for vurderingen av ordlyden «det aktuelle området» kan altså ikke avgrenses til det området som søkes åpnet for petroleumsvirksomhet, men det område som i fremtiden kan bli berørt av driften av petroleumsføremåst.

En vanlig språklig forståelse av ordlyden i § 3-1 1. ledd gir ikke et uttømmende bilde av de interesser og virksomheter som må tas i betraktning. Som jeg nevner innledningsvis må regle-

³⁶ Petroleumsforskriften § 6c, 1. ledd, bokstav E.

³⁷ Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Tørum 2009, 2. 118.

ne om ressursforvaltningen i § 1-2 2. ledd supplert av petroleumsforskriften § 6c få betydninger anvendelsen av § 3-1 1. ledd. Petroleumsforskriften sier blant annet under bokstav a) at konsekvensutredningen skal inneholde en «beskrivelse av de områder som planlegges åpnet for petroleumsvirksomhet.» Dette er det nærmeste en geografisk avgrensning vi finner i loverket. En vanlig språklig forståelse av ordlyden «områder som planlegges åpnet» tyder på at det her er snakk om en vurdering fra et lokalt synspunkt, altså med henblikk på det geografiske området som vurderes åpnet for petroleumsvirksomhet. Ordlyden i § 3-1 er som tidligere nevnt ikke uttømmende. Reglene i § 1-2 om ressursforvaltning har betydning for anvendelsen av petroleumsforskriften § 6c a). I § 1-2 2. ledd i.f. kommer det frem at man skal ta «nødvendig hensyn» til distriktpolitiske interesser og annen virksomhet. Under dette må det innebære at den geografiske avgrensningen må strekke seg til alle områder som kan tenkes å bli berørt av petroleumsvirksomheten.

Konsekvensutredningen skal primært ta for seg konsekvensene av letefasen.³⁸ Grunnen til dette er at man ikke har tilgjengelig informasjon om hvordan utbyggingen og driften skal foregå på dette tidspunkt. Man har derfor valgt å vurdere det man har holdepunkter for i denne omgang. Konsekvensutredningen knyttet til utbygging, anlegg og drift kommer senere i prosessen, i forbindelse med godkjenning av PUD (§ 4-2) og tillatelse til PAD (§ 4-3).

Etter ordlyden i § 3-1 er det en avveining som skal foretas. Her kommer ikke petroleumsforskriften supplerende inn, og loven i seg selv sier ikke noe mer om hvordan de relevante hensyn skal vektes mot hverandre. Supplerer vi § 3-1 med § 1-2 2. ledd kan vi slå fast at det er en «totalvurdering» som skal foretas. En av grunnene vi kan tenke oss for at loven ikke er tydeligere på hvordan hensynene skal vektes mot hverandre, er at dette er utpregede politiske vurderinger. Dersom en liberal regjering som ønsket utbygging over en lav sko, først måtte endre loven for å få gjennomført dette, ville dette legge unødvendige restriksjoner på det demokratiske system.

³⁸ Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 33.

3.3 Undersøkingstillatelse.

Petroleumslovens § 2-1 er en videreføring av §§ 5 og 6 i 1985-loven, imidlertid nyansert av konsesjonsdirektivet. Konsesjonsdirektivet blir behandlet under kapittel 5.3.2.4. Undersøkingstillatelse kan gis til en juridisk person etter reglene i petroleumsloven § 2-1. Bestemmelsen fikk tillegget «etter åpning av området i henhold til § 3-1» i 2009. Dette understreker at området må være åpnet før leting kan skje. En undersøkingstillatelse gir ikke noen fortrinnsrett ved utdelingen av utvinningstillatelse og kan gis til flere på samme område, jfr. § 2-1.2. ledd. Formålet med undersøkingstillatelse er at staten skal skaffe seg oversikt over det geologiske landskapet på området, i tillegg til å kartlegge mulighetene for kommersiell petroleumsvirksomhet. Formålet er å finne petroleumsforekomster som er drivverdige. Undersøkingstillatelse er ikke en enerett.

En undersøkingstillatelse gir rett til å lete etter petroleum. Tillatelsen kan normalt ikke omfatte områder som allerede er underlagt en utvinningstillatelse, jfr. § 2-2. For å lete etter annet enn petroleumsforekomster gjelder kontinentalsokkelloven³⁹.

Dersom man finner drivverdige petroleumsforekomster, kan ikke innehaveren av en undersøkelsestillatelse motsette seg at petroleumsforekomsten bygges ut. Dette fremkommer ikke av § 2-1, men kommer klart fram i § 3-3. Dette innebærer at utvinningstillatelsen har fortrinnsrett, og at innehaveren av undersøkelsestillatelse må innrette seg etter dette, herunder plattformer, båter, sikkerhetssoner osv.⁴⁰

3.4 Utvinningstillatelse.

3.4.1 Tildeling av utvinningstillatelse.

Denne tillatelsen er en enerett til å drive utvinning av petroleum på det tildelte område. Tildelingen gis som hovedregel til en operatørgruppe, som opprettes på bakgrunn av de søknader som er kommet inn. Det er ikke gruppen som samarbeider om å søke om utvinningstillatelsen. Når tillatelsen er gitt bestemmer petroleumsloven §3-3.4 ledd at Kongen kan sette som vilkår at rettighetshavergruppen inngår avtaler seg imellom. Bestemmelsen er i det vesentligste en

³⁹ Lov av 21. juni 1963 nr. 12.

⁴⁰ For mer om undersøkelsestillatelse, se Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Tørum 2009, s. 102 flg.

videreføring av § 11 i 1985-loven. På bakgrunn av denne bestemmelsen er det fast praksis at det inngås en samarbeidsavtale mellom rettighetshaverne. Kompetansen til å kreve bestemte avtaler mellom aktører kan delegeres, men siden selve kompetansen til å gi utvinningstillatelse ikke kan delegeres, er dette ikke dette særlig praktisk. Samarbeidsavtalen er et viktig element i konsesjonssystemet, som i det videre faller utenfor denne avhandlingen⁴¹.

Utvinningstillatelsen er sammen med PUD det viktigste styringsverktøyet for å styre forvaltningen av ressursene på norsk sokkel. Det er derfor naturlig at dette er utgangspunkt for denne miljørettslige avhandlingen. Miljørettens juridiske ivaretagelse handler i stor grad om forvaltningens anledning til å sette vilkår for vedtak. Jeg vil i kapittel 4 ta for meg utvinningstillatelsen, særlig med fokus på etablering av rettigheter og plikter.

3.4.2 Hvilke rettigheter og plikter etableres ved vedtak om utvinningstillatelse?

3.4.2.1 Innledning.

Det rettslige grunnlaget er petroleumsloven § 3-3. Bestemmelsen har tradisjoner, og er ifølge forarbeidene⁴² en videreføring av bestemmelser i 1985-loven, som igjen bygget på kongelige resolusjoner fra 1965 og 1972. Utvinningstillatelsen er en politisk beslutning, der det er Kongen i statsråd som har tildelingskompetanse, jfr. § 3-3 1. ledd.

Et sentralt spørsmål som reises senere i oppgaven er forholdet mellom utvinningstillatelsen og hvorvidt det er etablert noen rettigheter som forvaltningen må rette seg etter når de behandler PUD. Jeg vil ta for meg dette i kapittel 6, etter at jeg har gått igjennom de aktuelle hjemlene.

Utvinningstillatelsen gir altså en enerett til «undersøkelse, leteboring, og utvinning av petroleumsforekomster». Det er særlig «eneretten» til å «utvinne» petroleum som krever avklaring.

⁴¹ For mer om samarbeidsavtalen, se Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Tørum 2009, s. 135.

⁴² Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 34.

3.4.2.2 Enerett.

Eneretten har både en positiv og en negativ avgrensning. Den positive avgrensningen er at rettighetshaveren får rett til å utvinne petroleum. Den negative avgrensningen er at ingen andre kan utøve denne retten. Denne eneretten innebærer at staten ikke kan gi andre tillatelse, med mindre tillatelsen blir tilbakekalt eller rettighetshaveren sier fra seg utvinningstillatelsen. Retten som rettighetshaveren oppnår overfor staten er avhengig av en rekke andre tillatelser, som jeg i noen grad tar opp i denne avhandlingen. Dette er dermed en rettighet som man ikke uten videre kan utøve.

Eneretten gir bare rett til å utvinne «petroleumsforekomster» slik dette er definert i loven, se § 1-6 bokstav b. Dette innebærer at man ikke oppnår en rett til å lete etter andre naturressurser, se f. eks. kontinentalsokkeloven som omhandler vitenskapelig utforskning og utnyttelse av andre ressurser enn petroleumsressurser. En annen side ved dette er at rettighetshaveren etter § 3-3 ikke kan nekte slik undersøkende virksomhet som er regulert i kontinentalsokkeloven, jfr. § 3-13.

3.4.2.3 Utvinne.

For å forstå hvilke rettigheter og plikter som etableres i utvinningstillatelsen, må man definere hva som menes med utvinning i lovens forstand. § 1-6 inneholder definisjoner av lovens nøkkelord, herunder utvinning under bokstav g.

Utvinningstillatelsen gir altså først og fremst tillatelse til å drive produksjon av petroleum med alt dette fører med seg. Innunder dette hører leteboring og undersøkelse, som definert i § 1-6 bokstav e. Utvinning innebærer altså produksjonen av petroleumen, herunder bygging og drift av de nødvendige innretninger på sokkelen. Innretninger er i § 1-6 bokstav d definert som «innretning, installasjon, anlegg og annet utstyr for petroleumsvirksomhet, likevel ikke forsynings- og hjelpefartøy eller skip som transporterer petroleum i bulk». Dette innebærer at utvinningstillatelsen gir rett til å få tak i petroleumen, mens transport krever egen tillatelse. Dette må imidlertid nyanseres av bestemmelsens 2. punktum, som sier at «Innretning omfatter også rørledning og kabel når ikke annet er bestemt». Det som er en interessant observasjon hva angår lovverkets oppbygning, er at utvinningstillatelsen gir hjemmel for å kunne sette opp de innretninger som senere må godkjennes av § 4-2 (PUD). Spørsmålet som reiser seg her er hvilken betydning et § 3-3-vedtak har for en § 4-2-vurdering. Det virker som om utvinnings-

tillatelsen ikke er endelig, jfr. muligheten for å avslå PUD etter § 4-2. Dette kommer jeg tilbake til under kapitel 6 i avhandlingen.

Det som i tillegg etableres av utvinningstillatelse, er en eiendomsrett til petroleumen man produserer.

3.4.3 Arbeidsplikt.

Bestemmelsen inntatt i § 3-8 i petroleumsloven gir Kongen hjemmel for å pålegge utbyggeren arbeidsplikt. Hensynene bak bestemmelsen er først og fremst ønsket om å kartlegge hvilke ressurser som befinner seg på norsk sokkel, i tillegg til behovet for å kunne fastslå hvorvidt et felt er drivbart eller ikke. En arbeidsforpliktelse kan være konkret, som f. eks. at utbyggeren forplikter seg til å bore et visst antall brønner⁴³. Dette er et element ved tildelingen av utvinningstillatelse der det kan være litt forhandlinger ved utdeling av utvinningstillatelse, særlig fordi en arbeidsforpliktelse vil variere utfra hvilket felt det er snakk om. Arbeidsplikten er i teori og praksis ansett som en del av «vederlaget» for utvinningstillatelsen, og er heller ikke endelig avgjort. Departementet kan gjøre unntak fra arbeidsforpliktelsen på et senere tidspunkt.⁴⁴ Dagens bestemmelse er identisk med § 10 i 1985-loven.

3.4.4 Statsdeltagelse.

Statsdeltagelse innebærer at staten ved siden av å være konsesjonsmyndighet, ressurseier og skattekreditor også har eierandeler i selve driften av en petroleumsforekomst. Statsdeltagelse på norsk sokkel har vært med å forme norsk petroleumsvirksomhet. I starten var det særlig statens eierskap i Statoil som sikret at petroleumsvirksomheten ble drevet i samsvar med hva staten ønsket. Det var Statoil som forvaltet statens andeler av rettighetshavergruppene gjennom SDØE⁴⁵ frem til 1985, da systemet ble lagt om. Grunnen for dette var ønsket om å skape et større skille mellom statens forretningsvirksomhet og statens forvaltning av petroleumsvirksomheten gjennom konsesjons- og lovarbeid. Etter dette ble Petoro opprettet, et statsaksjeselskap som skal representere staten i SDØE.

⁴³ Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Tørum, Petroleumsloven 2009 s. 181

⁴⁴ Petroleumsforskriften, § 13.

⁴⁵ Statens direkte økonomiske engasjement.

Staten har fått lovhjemmel til å delta i petroleumsvirksomheten i § 3-6. Dette kan sees på som en litt unødvendig bestemmelse, i og med at staten er eier av petroleumsførekomstene på norsk sokkel etter petroleumsløven § 1-1 og kontinentalsokkeløven⁴⁶ § 2. Dette er imidlertid noe som ble sett på som så prinsipielt viktig i forarbeidene⁴⁷ at man valgte å ta det inn i loven. Bestemmelsen sier at staten kan delta i «petroleumsvirksomhet etter denne lov». Dette innebærer at Kongen kan bestemme at staten skal delta i petroleumsvirksomheter der den finner det hensiktsmessig.

Statsdeltagelsen skal skje etter nærmere regler i § 11-1. Det er hovedregelen i konsesjonspraksis at staten deltar gjennom andeler av tillatelser gitt i medhold av petroleumsløven. Den andre muligheten er statsdeltagelse «på annen måte». Hjemmel for dette er § 11-2. Bestemmelsen er særlig praktisk med tanke på statsdeltagelse gjennom aksjeselskaper, som for eksempel Petoro. Annet ledd gir også en utvidet mulighet for statsdeltagelse, nemlig at staten kan være deltager i virksomhet som har «tilknytning» til virksomhet etter petroleumsløven. Her menes for eksempel landbaserte raffinerier eller rørledninger.

3.5 Godkjenning av plan for utbygging og drift, PUD.

3.5.1 Hensynet til forsvarlig utvinning.

Petroleumsløven § 4-1 er en videreføring av § 20 1. ledd i 1985-løven. Resten av den gamle § 20 er videreført under nåværende § 4-4. Denne bestemmelsen angir det som i teorien blir kalt «normen om forsvarlig utvinning.»⁴⁸ Dette er en bestemmelse som tolkes som en pliktregel for myndighetene. Denne normen skal følges av rettighetshaveren og av forvaltningen, og vil dermed fungere som en kompetanseskranke for myndighetene.

Første punktum slår fast at man skal produsere mest mulig av den petroleumen som finnes i hver enkelt forekomst. Dette nyanseres i 2. punktum, der det fremlegges noen hensyn som er relevante for vurderingen av hvor langt man skal gå for å oppnå målsettingen i 1. punktum.

⁴⁶ Lov 21. juni 1963.

⁴⁷ Ot. prp. nr. 63 (1994-1995) s. 5.

⁴⁸ Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Tørum 2009 s. 244.

Det oppstilles i 2. punktum noen vilkår for drift av en petroleumsforekomst. For det første skal «øding av petroleum eller reservoarenergi unngås». Det må innebære at produksjon der unødvendig mye petroleum ikke kommer til nytte ikke er tillatt etter loven. I tillegg skal petroleumsforekomsten driftes etter «forsvarlig tekniske og sunne økonomiske prinsipper.» Etter en vanlig språklig forståelse av ordlyden er dette en sidestilling mellom økonomiske og forsvarlige tekniske prinsipper. Dette leder til en avveining mellom inntekstgrunnlaget på feltet og hva som må ansees som forsvarlig teknisk. Her må nok rettighetshaveren være forberedt på at hensynet forsvarlig teknisk drift medfører at inntekstgrunnlaget på feltet blir dårligere, men det ville ikke være i tråd med lovens ordlyd om inntekstgrunnlaget på feltet falt bort fordi kravet til tekniske innretninger er for strengt.

3.5.2 Godkjenning av produksjonsfremdrift.

Departementet skal etter § 4-4 godkjenne produksjonsforløpet før eller samtidig med at tillatelse gis etter § 4-2 eller godkjenning etter § 4-3. Dette er videreføring av prinsipper i § 20 i 1985-loven. Bestemmelsen inneholder i tillegg til reglene om produksjonsfremdrift regler om produksjonskvantum og endring av produksjonskvantum i henholdsvis 3. og 4. ledd. Hensynet bak bestemmelsen knytter seg til reglene om forsvarlig utnytting i § 4-1. Hensynet ivaretas gjennom forslag til PUD, som departementet vedtar sammen med produksjonsforløpet.

3.5.3 Plan for utbygging og drift.

Det fremgår av petroleumsloven § 4-2 at rettighetshaveren skal fremlegge en PUD for departementet, og få denne godkjent. Utbyggeren kan ikke starte bygging med mindre departementet samtykker i dette, jfr. § 4-2 5. ledd. Etter petroleumsforskriften skal en PUD inneholde en beskrivelse av utbyggingen og en konsekvensutredning.

Som tidligere nevnt er dette en godkjenning, ikke en tillatelse. Planen blir lagt frem for enten Stortinget eller Kongen, avhengig av kostnadene på prosjektet. I 2008 skulle alle prosjekt med en beregnet kostnadsramme på over 10 milliarder fremlegges for Stortinget⁴⁹. Grunnen til dette er på den ene siden Stortingets ønske om å være involvert i store prosjekter av interesse

⁴⁹ Lervåg 2008 s. 18.

for det norske folk, og for det andre at Stortinget har myndigheten til å ta på seg utgifter etter Grunnloven § 75 bokstav d. Dette innebærer at dersom staten er involvert i prosjektet på noen kostnadskrevende måte, må Stortinget bevilge pengene.

3.6 Plan for anlegg og drift, PAD.

Pad brukes for tillatelse for drift av anlegg og innretninger på sokkelen. Dette er en mer detaljstyrt ordning, og som nevnt over kan det her være en annen rettighetshaver. Rettighetshaveren som søker om tillatelse til drift av en innretning er typisk operatøren for den aktuelle innretningen. Som også nevnt over avgrenses avhandlingen mot PAD.

3.7 Oppsummering.

Som vi ser av dette kapittelet er konsesjonssystemet lagt opp som en skrittvis fremrykning⁵⁰, der vurderingene som oppstår underveis følger den naturlige gangen i utbyggingen. Dette innebærer at alle vesentlig tiltak i petroleumsvirksomheten er underlagt en offentlig kontroll. Det er et viktig prinsipp at man ikke skal ta stilling til noe man ikke vet enda. Derfor utføres det to konsekvensutredninger, der den første tar for seg konsekvensene av letefasen spesielt. Konsekvensutredningen under § 4-2 kommer såpass sent i prosessen at da bør all informasjon være innhentet, og man kan vurdere de faktiske konsekvensene av driften. Miljøspørsmål vektet mot endre hensyn under konsekvensutredningen.

4 Utvinningstillatelsen.

4.1 Innledning.

Utvinningstillatelsen er det første reelle styringsverktøyet for staten til å forme petroleumsvirksomheten slik som staten ønsker at den skal drives. Det rettslige grunnlag for vurderinger av utvinningstillatelsen er petroleumsløven § 3-3. I første ledd kommer det frem at det er Kongen i statsråd som har kompetanse til å tildele utvinningstillatelse. Dette innebærer at kompetansen til å vedta utvinningstillatelsen ikke kan delegeres, selv ikke der selve avgjørelsen er uproblematisk. Utvinningstillatelse blir gitt ved kongelig resolusjon, og datoen for ved-

⁵⁰ Selvig 1995 s. 23.

tagelsen blir dermed tildelingstidspunktet som ligger til grunn for beregningen av tillatelsens varighet.

I det følgende vil jeg se på hvilken plass miljøhensyn har i vurderingen av om utvinningstillatelse skal nektes, uforbeholdent gis eller gis med vilkår.

4.2 Utvinningstillatelse uten vilkår.

Petroleumsloven § 3-3 1. ledd første punktum sier at utvinningstillatelse «kan» tildeles på nærmere bestemte vilkår. Dette kan neppe tolkes som at staten er forpliktet til å stille vilkår. I praksis er nok saken den at det ikke vil være aktuelt å tildele utvinningstillatelse uten at det knyttes vilkår til denne. Faktisk er det bare i § 3-7 at staten «må» sette vilkår, i forbindelse med at det skal utpekes en operatør.

Hvis vi ser hen til hensynene bak loven, nemlig at man skal produsere mest mulig av den petroleum som finnes i hver forekomst, og at dette skal skje etter «forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper.» jfr. § 4-1. I praksis vil det være vanskelig for staten å oppnå disse målene uten at det stilles vilkår til utvinningstillatelsen.

4.3 Kan staten nekte å gi utvinningstillatelse på bakgrunn av miljørettslige problemstillinger?

Utvinningstillatelsen stiller seg i tid etter at området er åpnet for petroleumsvirksomhet. Det er altså vedtatt av Stortinget at man ønsker petroleumsvirksomhet i det aktuelle området.

Utvinningstillatelsen er som jeg nevner i kapittel 3.3 en enerett til å utvinne petroleum. Dette innebærer at staten som utgangspunkt ikke kan frata eller endre den retten rettighetshaveren har uten å gjøre bruk av omgjøringsreglene.

Når et området åpnes for petroleumsvirksomhet gjennomføres en konsekvensutredning.⁵¹ Dette innebærer at staten har vurdert blant annet hvilke miljømessige påkjenninger som vil bli resultatet av driften i området. Dersom området likevel blir åpnet, må dette tolkes som at staten mener at miljøpåkjenningen er innenfor det man aksepterer.

⁵¹ Se kapittel 3.2.1 for en gjennomgang av konsekvensutredningen.

I praksis vil heller ikke den felt-spesifikke konsekvensutredningen være gjennomført. Dette er en konsekvensutredning som gjennomføres sammen med arbeidet med PUD. Det vil derfor ikke være veldig praktisk at staten nekter utvinningstillatelse på grunn av miljøhensyn, rett og slett fordi det ikke foreligger ny informasjon i forhold til hva man visste da man åpnet feltet, og utvinningsformen er ikke tilstrekkelig klarlagt. I teorien står staten fritt til å velge å ikke gi utvinningstillatelse. Dette kan f. eks. være fordi man er kommet til at man ikke ønsket petroleumsvirksomhet likevel i et område som er åpnet.

4.4 Anledningen til å sette vilkår for utvinningstillatelsen.

Det er vanlig praksis i norsk petroleumsrett at det settes vilkår ved utvinningstillatelsen. Dette er en anledning staten har etter § 3-3 i petroleumsloven. Petroleumsloven opererer både med vilkårshjemler i enkeltbestemmelser og en generell adgang til å sette vilkår i saker som gjelder enkeltvedtak⁵². Ordlyden i § 10-18 4. ledd sier at «*i forbindelse med enkeltvedtak kan det settes andre vilkår enn de som er nevnt i denne lov*». Her ser vi altså et mulig tilfelle av dobbeltlovgivning da § 3-3 4. ledd inneholder hjemmel for at forvaltningen kan stille vilkår. Denne situasjonen var man klar over i forarbeidene, og man uttalte at de enkelte vilkårshjemlene i bestemmelsene strengt tatt er unødvendige, men at de er gitt fordi dette er områder hvor vilkårsstillelse er særlig aktuelt.⁵³ Det er med andre ord ikke ment at de enkelte spesialhjemlene for vilkår skal ha et annet anvendelsesområde. Det slås fast i samme forarbeid at § 10-18 ikke går utover den alminnelige vilkårslåren i forvaltningsretten. Dette må også gjelde for § 3-3.

Vilkårene for utvinningstillatelsen skal fastsettes ved tildelingen av utvinningstillatelsen. Tidspunktet for tildeling av utvinningstillatelse er datoen for den kongelige resolusjonen. Dette har særlig bakgrunn i hensynet til forutberegnelighet for de involverte, da de mulige vilkår vil medføre klare føringer for disposisjonsmuligheten for rettighetshaverne. Forarbeidene nevner særlig behovet for å klarlegge reguleringstiltakene før størsteparten av investeringene er gjort, nettopp fordi omfanget av investeringene er så store som de er.⁵⁴

⁵² § 10-18 4. ledd.

⁵³ NOU 1979:43 s. 90.

⁵⁴ NOU 1979:43 s. 36.

4.5 Oppsummering.

Dette kapittel viser betydningen av utvinningstillatelsen som styringsverktøy for å ivareta de miljørettslige hensynene på norsk sokkel. Selv om ikke staten er pliktig å stille vilkår for utvinningstillatelsen, er det ikke særlig aktuelt at det ikke gis utvinningstillatelse uten vilkår.

5 Plan for utbygging og drift.

5.1 Rettslig plassering.

Plan for utbygging og drift, kommer i tid etter at leteboring er gjennomført etter § 3-3, og det er ønskelig å starte drift på feltet. PUD er ikke en egen tillatelse som en utbygger er avhengig av for å kunne starte drift. PUD skiller seg fra PAD⁵⁵ ved at det kun er snakk om en «godkjenning». Dette innebærer at alle tillatelser er i orden, det er kun en godkjenning av utbyggingskonseptet det er snakk om. Dette reiser problemstillingen om utbygger allerede på bakgrunn av utbyggingstillatelsen har et krav om å få utnytte petroleumsforekomsten. Det er en viss uenighet i teorien om nettopp dette⁵⁶, men svaret må være nei, da godkjenning av PUD er et lovfestet styringsmiddel. Jeg tar opp denne problemstillingen under kapittel 7.4, der jeg drøfter omgjøringsadgangen.

Petroleumsloven § 4-2 er en videreføring av 1985-lovens § 23. Det er et skille i loven mellom ordlydene «tillatelse» og «godkjenning». Dette har sammenheng med at retten til å utvinne petroleum kommer av utvinningstillatelsen. Det er ikke nødvendig med noen ny tillatelse for å drive petroleumsvirksomhet. I saker knyttet til PAD er saken annerledes. Utvinningstillatelsen gir ikke i seg selv noen rett til å f. eks drive transportvirksomhet mellom plattformen og land. Dette krever egen tillatelse.

5.2 Konsekvensutredning.

Utbyggeren «skal i god tid før fremleggelse» av PUD utarbeide en plan for konsekvensutredningen. Dette er en konsekvensutredning som skiller seg fra den konsekvensutredning som er

⁵⁵ Plan for anlegg og drift.

⁵⁶ Fleischer 1983 s. 138, Selvig 1981 s. 25 og Lervåg 2008 s. 53.

behandlet under kapittel 3.2.1 om åpning av område. Denne konsekvensutredningen er områdespesifikk, det vil si at den omhandler det spesifikke området som søkes utbygget. Dette vil si at utbyggeren utarbeider en konsekvensutredning for de konsekvenser akkurat denne rettighetshaverens drift vil forårsake. Nettopp dette at det er utbyggeren som utfører konsekvensutredningen skiller seg fra den konsekvensutredningen som er utført etter § 3-1. Det er heller ikke her krav om at konsekvensutredningen skal være ny og spesifikt utarbeidet for akkurat dette feltet, men kravet er at den skal belyse de sider som hører inn under utredningsplikten.⁵⁷ Dersom utbyggeren mener at en allerede eksisterende konsekvensutredning oppfyller kravene, skal dette fremlegges til vurdering hos departementet.

Departementet kan i visse tilfeller pålegge utbyggeren å utarbeide regionale konsekvensutredninger. Hjemmelen for dette er § 4-2 3. ledd. Akkurat hvorfor dette pålegges, sier ikke bestemmelsen noe særlig om. Dette er nok særlig aktuelt der det planlegges drift på flere felt i samme område, og man ønsker å vurdere de kumulative effektene av flere utbygginger. I tillegg kan vi se for oss at man ikke ønsker flere feltspesifikke utredninger enn nødvendig, da mye av arbeidet med den feltspesifikke utredningen vil være relevant for andre utbygginger som er planlagt i det samme området.

5.2.1 Innholdet i konsekvensutredningen.

Arbeidet med konsekvensutredningen starter med utarbeiding av utredningsprogram, som skal være kort og lettfattelig, maks 30 a4-sider vedleggene ikke medregnet.

Ordlyden i § 4-2 2. ledd sier bare at planen skal inneholde en beskrivelse av nærings- og miljømessige forhold. Fra vårt miljøperspektiv må vi se hen til petroleumsforskriften for en nærmere anvisning på hva som skal med i vurderingen. Selve innholdet i konsekvensutredningen er spesifisert i petroleumsforskriften § 22a og i PUD-PAD veilederen.⁵⁸ Utredningen skal ta for seg alle sidene ved utbyggingen, herunder avslutning av virksomheten. Petroleumsforskriften sier i § 20a at utredningen skal «redegjøre for virkningene utbyggingen kan ha for næringsmessige forhold og miljømessige forhold, herunder forebyggende og avbøtende til-

⁵⁷ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/pud20pad/pudpad-feb2010.pdf nederst på side 18.

⁵⁸ https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/pud20pad/pudpad-feb2010.pdf

tak.» Konsekvensutredningen er altså en miljømessig vurdering av de konsekvenser den spesifikke utredningen fører med seg.

Konsekvensutredningen er en del av kildene som danner grunnlaget for om PUD godkjennes.

5.3 Retten til å sette vilkår.

5.3.1 Om vilkår.

Retten til å sette vilkår for godkjenning av PUD er vanlig praksis i forvaltningen. Det fremgår blant annet av petroleumsforskriften § 20 4. ledd at forvaltningen skal begrunne vedtaket i et eget dokument, og herunder redegjøre for de eventuelle miljøvilkår som knyttes til vedtaket. Anledningen til å sette vilkår kan ikke utledes direkte fra § 4-2, men petroleumsløven har regler i § 10-18 som fungerer som et generelt hjemmelsgrunnlag for å sette vilkår «i forbindelse med enkeltvedtak». Reglene i § 10-18 supplerer de bestemmelsene i loven som allerede har vilkårshjemler, slik som § 3-3 om utvinningstillatelse. Grunnen til at det er en slik dobbeltlovgivning enkelte steder, er ifølge forarbeidene,⁵⁹ at det er gitt hjemmelsgrunnlag for å sette vilkår i bestemmelser der «... det kan være særlig aktuelt for myndighetene å sette vilkår.» Det samme forarbeidet sier også at det faktum at slike hjemmelsgrunnlag eksisterer, ikke innskrenker mulighetene til å sette vilkår etter § 10-18.

En godkjenning av PUD er et enkeltvedtak. Dette fremkommer av forvaltningsloven § 2 1. ledd bokstav b. Spørsmålet blir dermed om retten til å sette vilkår for enkeltvedtak, i saker som gjelder enkeltvedtak, etter forvaltningsloven går lengre enn den generelle retten til å stille vilkår etter vanlige forvaltningsrettslige prinsipper. I forarbeidene til den identiske bestemmelsen i 1985-loven⁶⁰ sies det at de har droppet spesifikke vilkårshjemler i enkeltbestemmelser i loven, «... fordi dette er hjemlet i denne bestemmelse og dessuten følger av vanlige forvaltningsrettslige prinsipper.»

Det er derfor hensiktsmessig og forutsette at § 10-18 er en inkorporering av den alminnelige vilkårslæren i petroleumsløven. Vi må dermed ta for oss den alminnelige vilkårslæren som er

⁵⁹ Ot. prp. nr. 43 (1995-1996) s. 65.

⁶⁰ § 56, se Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 88.

et produkt av langvarig Høyesterettspraksis og juridisk teori for å kunne bestemme rekkevidden av forvaltningens anledning til å sette vilkår.

5.3.2 Vilkårslæren.

5.3.2.1 Innledning.

Læren om vilkår dreier seg om situasjonen der et vedtak er betinget av en oppfyllelse fra den begunstigede parten. Anledningen til å sette vilkår kan enten utledes fra lov, slik som i § 10-18 eller fra fast langvarig Høyesterettspraksis. Begrunnelsen for at forvaltningen kan stille vilkår på et ulovfestet grunnlag er at forvaltningen har anledning til å ikke treffe vedtak. Da vil det være mindre tyngende eller sagt på en annen måte begunstigende for parten å få vedtaket mot at det settes vilkår.⁶¹

Domstolenes rolle er at de vil kunne prøve hvorvidt vedtaket holder seg innenfor de rettslige grensene på området. Hensiktsmessigheten av vedtaket er noe som bør ligge til forvaltningen, det er ikke Høyesteretts oppgave å utøve skjønn i forvaltningens sted⁶².

I det følgende vil jeg ta for meg de forutsetninger som må ligge til grunn for at forvaltningen skal kunne sette vilkår til vedtaket.

5.3.2.2 Saklig sammenheng.

En begrensning i adgangen til å stille vilkår er kravet om saklig sammenheng mellom vilkåret og enkeltvedtaket.⁶³ Dette betyr at det er vilkåret som må ha saklig sammenheng med vedtaket. I petroleumsvirksomheten innebærer dette at vilkår som stilles for vedtagelsen av PUD, må ha en sammenheng med plan for utbygging og drift. I petroleumsloven § 10-18 fremkommer det at det kan settes vilkår når vilkåret har «naturlig tilknytning» til tiltaket eller virksomheten. I forarbeidene⁶⁴ fremkommer det som nevnt tidligere i avhandlingen⁶⁵ at lovgiver ikke har ment at denne paragrafen skal ha et annet virkeområde enn den alminnelige vilkårs-

⁶¹ For mer om dette se Eckhoff og Smith 2010 s. 434.

⁶² Smith 2015 s. 300.

⁶³ Eckhoff og Smith 2010 s. 437.

⁶⁴ NOU 1979 :43 s. 90.

⁶⁵ Kapittel 4.4.

læren. Utfra dette kan vi slutte at «naturlig tilknytning» i lovens forstand er det samme som «saklig sammenheng» i juridisk teori og praksis. Det at vilkåret har «saklig sammenheng» knytter seg til det vedtaket retter seg mot. I vårt tilfelle er dette godkjenning av PUD, noe som favner alt fra økonomiske hensyn, via samfunnsmessige hensyn til miljømessige hensyn. Dette vil med andre ord ofte være oppfylt der forvaltningen stiller vilkår. Det ville imidlertid være utenfor saklig sammenheng at alle medarbeiderne må bosette seg innenfor en gitt avstand fra plattformen for å spare miljøpåkjenningen som kommer med pendling til arbeid. Dette har ikke saklig sammenheng med drift av en innretning på norsk sokkel.

I dommen inntatt i RT 1964 s. 256 ble det gitt tillatelse til anlegg av en bensinstasjon, med vilkår om at bensinstasjonen måtte fjernes eller flyttes på eierens bekostning dersom dette var begrunnet i «veivesenets interesser». Høyesterett pekte i saken på at det karakteristiske ved en bensinstasjon var at denne lå nært opptil veien, og at dette ikke burde være til hinder for at veivesenet kunne legge om, eller bygge, ut veien. Høyesterett slo fast at vilkåret var «lovlig og saklig» begrunnet og eieren av bensinstasjonen fikk ikke medhold.

Det vi ser i denne saken er et vilkår som er svært økonomisk inngripende for eieren av bensinstasjonen. Høyesterett ser imidlertid hen til denne bransjens natur og hva som må kunne være å forvente innenfor denne bransjen. Dette kan vi overføre til betraktningene knyttet til petroleumsvirksomheten. Den saklige sammenhengen mellom vilkår og vedtak må således vurderes med henblikk på den aktuelle problemstilling i denne bransjen.

På norsk sokkel vil vurderingene på samme måte som i RT. 1964 s. 256 være knyttet til det som kjennetegner denne aktuelle bransjen. Et eksempel kan være at forvaltningen stiller vilkår om at man skal fjerne innretningene på sokkelen når petroleumsdriften er ferdig. Dette kan være svært kostnadskreven, men det må kunne være saklig at man fjerner de innretninger som man har satt der når disse ikke behøves lenger.

Backer⁶⁶ skriver i sin bok Naturvern og naturinngrep fra 1986 at i de tilfellene der «... vilkåret er egnet til å motvirke de skadevirkninger som vedtaket kan medføre, vil det alltid foreligge den nødvendige sammenheng mellom vilkår og vedtak.» Backer skriver videre at det ikke

⁶⁶ Backer 1986 s. 439.

må være avgjørende hvorvidt vilkåret fremmer lovens formål eller ikke, det må være nok at det foreligger saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket.⁶⁷ Dette må f. eks. innebære at man kan stille vilkår om at det skal deponeres CO₂ i grunnen etter hvert som det blir ledig rom i reservoarene. Dersom dette er en anbefalt måte å ivareta miljøet på, må sakligheten av dette vedtaket nettopp være en vurdering av hvor godt det ivaretar hensynet det skal verne, og ikke en vurdering av lovens formål.

5.3.2.3 Ikke uforholdsmessig tyngende

Når forvaltningen utøver sin rett til å sette vilkår for et enkeltvedtak, vil dette oppleves som tyngende på den som ønsker vedtaket, i vårt tilfelle utbyggeren. Det er samstemthet i teorien⁶⁸ om at dette kravet eksisterer. Dette innebærer at det ikke er nok at vilkåret er saklig. Hensynet bak denne begrensningen er nok særlig å hindre maktmisbruk, der forvaltningen stiller vilkår som i praksis innebærer at enkeltvedtaket ikke lenger er til gunst for utbyggeren. Det må være en forholdsmessighet mellom vilkåret og utbyggingen. Et eksempel kan være at dersom en utbygger ønsker å bygge et kjøpesenter kan nok kommunen sette som vilkår at utbyggeren også må bygge en avkjøringsløsning fra veien. Kommunen kunne derimot ikke sette vilkår om at utbyggeren skal pusse opp det lokale torget for å bøte på kundesvikten de lokale butikene ville oppleve på grunn av kjøpesenteret.

Høyesterett drøfter i saken inntatt i RT. 1979 s. 994 hva som må ansees som uforholdsmessig tyngende. I den aktuelle saken hadde 3 drosjeeiere søkt om å fritak fra å måtte slutte seg til en drosjesentral. Dette fikk han medhold i, dersom han sa fra seg løyvet sitt når han fylte 70 år, 3 år før løyvet opprinnelig måtte leveres inn. Høyesterett uttalte at «Løyveutvalget hadde ingen hjemmel i lov for å sette dette vilkår, og må da i denne sak anses avskåret fra å oppstille en betingelse av slik art og så dyptgripende innhold». Selv ikke det faktum at det hadde gått ca. 2 år fra vilkåret ble fastsatt innebar at drosjesjåførene hadde akseptert vilkåret og var bundet av dette.

⁶⁷ Backer bruker havneloven av 1984 som eksempel, der miljøvernensyn ikke var nevnt i formålsbestemmelsen.

Forarbeidene sa på den annen side at det var tillatt å ta inn vilkår av miljøhensyn.

⁶⁸ Se blant annet Graver, 2015 s. 267 og Eckhoff og Smith, 2010 s. 436

Hva som ansees som «uforholdsmessig tyngende» er noe som må vurderes konkret i den enkelte sak. Innenfor petroleumsloven og de aktuelle lovhjemler i § 4-2 jfr. § 4-1, fremkommer det at målsettingen med regelverket er å produsere mest mulig petroleum, utfra «forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper».⁶⁹ Dette, samt utvinningstillatelsen, danner dermed et bakteppe for hva som må ansees som «uforholdsmessig tyngende». Hvis man ser hen på ordlyden isolert virker det som dette er to balanserte retningslinjer med lik vekt. Dette vil i så fall medføre at dersom det settes vilkår som i stor grad kun tar for seg «forsvarlige tekniske» virkemidler, kan dette føre til at driften ikke lenger er innenfor hva man vil kalle «sunne økonomiske prinsipper». Her er i så fall veien kort til at vilkåret «uforholdsmessig tyngende» er oppfylt.

I forarbeidene til 1985-loven, der § 46 er videreført i dagens lov § 4-1, fremkommer det at kravet om at mest mulig petroleum skal produseres, «må vike for kravet til forsvarlig virksomhet i § 46». Her tar forarbeidene stilling til vekten mellom de to hensynene som søkes ivarettatt i loven. Vi kan dermed slutte ut fra dette at dersom det ikke er mulig å drive forsvarlig virksomhet utfra sunne økonomiske prinsipper, er dette ikke nødvendigvis til hinder for at forvaltningen kan stille et slikt vilkår. Vi må dermed slå fast hva som er «forsvarlig» for å finne ut om vilkåret er lovlig utfra lovens definisjoner.

Der det er snakk om å forhindre miljøproblemer er det særlig læren om «best available technology» (beste anvendbare teknologi), heretter forkortet til BAT, som må vurderes.

Fleischer⁷⁰ tar i sin bok opp den forventning utbyggeren har fått ved utvinningstillatelsen om feltet skal være drivverdig. Han skriver om at forvaltningen er bundet med bakgrunn i utvinningstillatelsen, og at utbyggeren således har en rett til å få utnytte petroleumsforekomsten. Han skriver at vurderingene ikke kan ende med at utbyggeren ikke får en tillatelse som gjør det økonomisk og praktisk mulig å utnytte utvinningstillatelsen.

⁶⁹ § 4-1 2. pkt.

⁷⁰ Fleischer, petroleumsrett s. 138

Kravet om å til enhver tid bruke den beste tilgjengelige teknologien er slått fast i IPPC-direktivet.⁷¹ BAT er et uttrykk for det som til enhver tid er den beste teknologien tilgjengelig for å utføre de oppgaven som kreves. BAT brukes som standard for hvilke teknologier man kan pålegge at en utbygger skal bruke, og det er særlig beste anvendbare teknologi med tanke på miljøpåkjenninger som er aktuelt. BAT er en målestokk for hvor strenge byrder som kan pålegges en forurensner⁷². Kravet om BAT er altså ikke et spørsmål om hva utbyggeren må gjøre, men snarere et spørsmål om i hvilken grad kravet til handling fra utbyggeren kan endre seg etter hvert som hva som ansees som BAT endrer seg. BAT er således også et uttrykk for det alminnelige føre var-prinsippet i miljøretten, og har fått internasjonal tilslutning.

Kravet om BAT fremkommer ikke direkte av petroleumsloven § 4-2 jfr. § 4-1. Jon Vegard Lervåg drøfter i sin avhandling «Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonsystemet for norsk petroleumsverksemd» de tradisjonelle tilnærmingene fra Fleischer og Selvig⁷³ om at utbyggeren har en forventning om å kunne drive lønnsomt etter å ha fått tildelt utvinningstillatelse. Lervåg baserer seg på IPPC-direktivet og konsesjonsreglene i forurensningsloven når han sier at utvinning uten bruk av BAT ikke er en forsvarlig utvinningsmetode etter petroleumsloven § 4-2 jfr. § 4-1⁷⁴.

Dette viser hvilken vei miljøretten har kommet siden teoretikerne tidlig på 80-tallet skrev sine avhandlinger. Et vilkår for utvinning av petroleum i § 4-1 er at «utvinningen skal skje i samsvar med forsvarlige tekniske og sunne økonomiske prinsipper», og det er vanskelig å se for seg at «forsvarlige tekniske» prinsipper ikke skal innebære bruk av den beste anvendbare teknologien på området.

Spørsmålet blir dermed om kravet om BAT medfører at utvinningstillatelsen mister sin begunstigende karakter. Som vi har fastslått tidligere under drøftelsen skal forvaltningen der ta stilling til hvorvidt den ønsker petroleumsnæring i et område. Forvaltningen kan dermed ikke under behandlingen av PUD sette vilkår som innebærer at utvinningstillatelsen blir uten be-

⁷¹ Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse av forurensning.

⁷² Bugge, 1999 s. 316

⁷³ Selvig, tfr. 1981 s. 25 på side 39

⁷⁴ Lervåg, Marius nr. 363 s. 53.

tydning. Når dette er sagt, så bør utbygger være klar over hva som er BAT innenfor den aktuelle problemstilling når utvinningstillatelsen tildeles, noe som innebærer at allerede der kan man ta en vurdering for om man ønsker å drive næring i det aktuelle området eller ikke. Jeg kan dermed ikke se at et krav om BAT, som innebærer at feltet ikke er økonomisk forsvarlig å bygge, kan regnes som «uforholdsmessig tyngende» vilkår.

Kravet om BAT har også en side til omgjøringsreglene som jeg skal ta for meg i kapittel 7.4.1. Dette kan bli aktuelt der det for eksempel gjøres store byks i teknologien, og det foreligger teknologi som i stor grad endrer forutsetningene for å drive på en miljømessig forsvarlig måte.

5.3.2.4 EU-rettslig proporsjonalitetsprinsipp

Europaparlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF, også kalt konsesjonsdirektivet, er innlemmet i petroleumsloven via EØS-avtalens vedlegg IV energi, og direktivet gjelder dermed også på norsk sokkel jfr. EØS-loven § 1.⁷⁵ Dette er et direktiv som tar for seg leting og utvinning av hydrokarboner.

I art. 6 nr. 2 i konsesjonsdirektivet blir det gitt hjemmel for å sette vilkår for leting og utvinning av hydrokarboner, dersom hensynet er å ivareta blant annet folkehelse og biologiske ressurser. Lervåg⁷⁶ anser de nevnte hensynene som skal ivaretas for at det skal være anledning til å sette vilkår for å omfatte «alle føremål det kan bli aktuelt å sette vilkår om etter norsk rett». Konsekvensen av dette er ifølge han at man må drøfte det EU-rettslige proporsjonalitetsprinsippet i vurderinga av om vilkårene er proporsjonale etter norsk rett.

Proporsjonalitetsprinsippet er bygd opp slik at man først må identifisere målet med vilkåret, for deretter å vurdere om vilkåret er egnet og nødvendig for å oppnå målet. For det første blir det som sagt et spørsmål om vilkåret er egnet til å tjene formålet. Dette blir en vurdering av de faktiske forholdene, der man ser på det foreliggende vilkåret, og kan veie dette opp mot andre mulige handlingsalternativer. Slike vilkår kan være utslippsbegrensninger eller krav til teknologi, eller mer komplekse vurderinger som plattform på overflaten eller undervannsanlegg. Der det er snakk om utslippsbegrensninger, vil det nok være klart at dette er egnet til å oppnå

⁷⁵ Lov av 27. november 1992 nr. 109.

⁷⁶ Lervåg, Marius nr. 363 s. 55.

et bedre miljø, mens egnetheten av en plattforms utbygging kan være mer vanskelig. Vurderinger av vedtakets egnethet kan også komme inn der det er verdier som skal vernes. Graver⁷⁷ nevner blant annet om en streng abortpolitikk er egnet til å verne om retten til liv som eksempel. Dette er komplekse problemstillinger som faller utenfor avhandlingens mål, og jeg avgrenser mot en videre behandling av dette.

For det andre må vi vurdere hvorvidt vilkåret er nødvendig for å oppnå formålet. Dette innebærer at man skal søke å oppnå formålet på en minst mulig inngripende måte. Det kan f. eks. være et spørsmål om det er nødvendig å anvende beste tilgjengelige teknologi, dersom det miljøhensyn man ønsker å verne kunne vært oppnådd på en billigere eller enklere måte. Dette er et interessant spørsmål som var oppe for den svenske Regjeringsrätten i RÅ. 1999 ref. 76. den svenske staten hadde bestemt at atomkraftverket Barsebäck skulle legges ned, men eierne innvendte at staten hadde egne atomkraftverk som kunne stenges for å oppnå de samme hensyn. Retten fant at dette ikke hadde tilstrekkelig tilknytning til saken.

Dette har overføringsverdi til norsk sokkel, der vi kan tenke oss en lignende problemstilling. Dersom målet er miljøvern, så vil «summen av miljøvern» være den samme om man pålegger virksomheten som driver i mindre utfordrende områder strengere krav, slik at de som driver i f. eks. Barentshavet kan få mildere miljøkrav. Med bakgrunn i den svenske Regjeringsrättens avgjørelse kan dette ikke være mulig, da forholdsmessigheten skal begrunnes ut fra den aktuelle sak.

For det tredje må fordelene med inngrepene være større enn ulempene. Dette er nok som oftest mindre håndfaste vurderinger, der vurderingstema ofte er mer politisk. Dette er særlig sentralt i det offentlige ordskiftet knyttet til utbygging i nordområdene. Vil en nekting av utbygging av nordområdene medføre større miljøfordeler enn hva man taper i inntekter og sysselsetting av en ellers fraflyttingstruet landsdel. Dette blir således en vurdering av de lovfestede samfunnsinteresser, og hvorvidt disse interessene gir et forholdsmessig resultat.

For domstolen kommer spørsmålet om hva domstolen skal anse seg kompetent til å prøve. Det er klart at domstolen er egnet til å overprøve rettsligheten av vilkårene, men særlig under

⁷⁷ Graver 2015 s. 128.

det tredje vurderingstema i proporsjonalitetsprinsippet blir vurderingene i mindre grad rettslige. Her er det av betydning hvor klare rettskildene er, og i hvilken grad det er snakk skjønnsmessige vurderinger. Dette blir et spørsmål om terskelen for det frie skjønn, eller sagt på en annen måte terskelen for hva domstolen kan prøve. Domstolen kan drive legalitetskontroll av et vedtak, mens det ligger til forvaltningsorganet å avgjøre rimeligheten. Denne grensen er det domstolene selv som har utviklet gjennom praksis, og grensen er ikke skarp. Jeg vil ikke i denne avhandlingen gå noe nærmere inn på dette tema, da jeg ser det som for omfattende til å kunne behandles kortfattet.

5.3.3 Endring av vedtatte vilkår.

5.3.3.1 Det aktuelle tema.

Når situasjonen endrer seg etter at vilkår er stilt oppstår spørsmålet i hvilken grad forvaltningen kan endre vilkårene uten bruk av omgjøringsreglene. Det må være klart at forvaltningen kan lempe på tyngende vilkår, da dette ikke griper inn i partens berettigede forventninger. Det at parten blir bedre stilt enn han måtte forvente er ikke et hinder for endring.

Vilkår som er stilt utfra et styringshensyn kan ikke endres til skade for parten uten bruk av omgjøringsreglene. Dette er interessant for avhandlingen. De miljørettslige vilkår stilles ofte for å styre virksomheten inn mot en mer miljøvennlig driftsmetode. Det må her være klart, at dersom forvaltningen ønsker å endre slike vilkår, må omgjøringsreglene benyttes.⁷⁸ Annerledes er det med vilkår som stilles for å ta hensyn til et spesifikt interesseområde. Dette er spesielt interessant i miljøretten, der vilkårene ofte stilles for å verne om miljøet.

5.3.3.2 Forholdet til forurensingsloven § 18.

Det finnes lovhjemler som tar for seg anledningen til å endre vilkår. Det er særlig der vilkåret er stilt for å verne andre interesser enn de som omfattes av vedtaket at dette er aktuelt. Der det er snakk om å skjerpe vilkåret, vil dette gå ut over de interesser som er vernet av vilkåret. Forurensingsloven er en slik regel, der det er en omgjøringsadgang der skaden eller ulempen er «vesentlig større enn ventet.» Dersom man har fått utslippstillatelse til petroleumsvirksomhet, og det er stilt vilkår til vedtaket etter forurensingsloven, er dette altså vilkår som er stilt

⁷⁸ Graver 2015 s. 268.

for å verne om miljøet. Dersom man velger å skjerpe vilkårene for å verne miljøet vil dette være til skade for parten som har fått utslippstillatelse.

5.3.3.3 RT 1985 s. 1355.

Temaet endring av vilkår var oppe i Høyesterett i et spørsmål knyttet til utvinningstillatelser i dommen inntatt i RT. 1985 s. 1355. Saken gjaldt regler som endret betalingsterminene for produksjonsavgiften, og hvorvidt disse kunne anvendes på eldre konsesjoner. Oljeselskapene krevde erstatning for rentetap fordi terminene for betaling ble endret fra halvårige innbetalinger innen 3 måneder etter forrige termin, til innbetaling kvartalsvis 30 dager etter forrige termin.

Førstvoterende dommer Holmøy skriver om vilkårene at «utvinningstillatelse nr. 018 må innebære begrensninger i statens adgang til å skjerpe enkelte av de fastsatte vilkår.» Høyesterett kom til at de nye reglene ikke kunne anvendes på de eldre konsesjonene, etter blant annet en av en samlet vurdering av forhandlingene som hadde skjedd, samt hvorvidt de nye reglene var gitt tilbakevirkende kraft.

Dette har relevans for vurderingen av vilkår gitt for å verne miljøet. Det vi kan lese ut av dommen er at Høyesterett vurderer forhandlingene som har pågått før vedtaket blir gitt, for deretter å vurdere hva partene kunne forvente. I saken for Høyesterett var det snakk om en skjerping av vilkårene i konsesjonen, som gikk utenfor det forvaltningen hadde anledning til å gjøre. Vi kan dermed ane en grense for hvor skjerpende et nytt vilkår kan være, før Høyesterett mener at skjerpingen ikke er mulig uten bruk av omgjøringsregler. Hvert tilfelle må vurderes konkret, og momenter som investeringer, økt risiko for den berørte parten, hvorvidt parten kunne forvente at en endring av vilkår kunne skje eller andre relevante momenter.

5.4 Plikt til å sette vilkår.

Reglene om vilkårslåren er først og fremst et produkt av forvaltningens anledning til å sette vilkår. Det kan imidlertid også tenkes at det foreligger en plikt til å sette vilkår. Den alminnelige vilkårslåren inneholder ikke en slik plikt. I petroleumsloven er det bare et sted at forvaltningen «skal» sette vilkår. Dette er i § 3-7, der det slås fast at departementet «skal utpeke eller godkjenne en operatør.» utover dette er det ingen andre eksempler på en slik lovbundet skjønnsutøvelse.

Hensynet til forsvarlig saksbehandling taler for at denne plikten til å sette vilkår eksisterer. Det å anse et vedtak om petroleumsvirksomhet som ikke stiller vilkår til vern av miljøet kan vanskelig ansees som «forsvarlig». Dette, sammenholdt med § 4-1 om forsvarlig utvinning, tyder på at et vedtak der det ikke stilles vilkår muligens ikke er i tråd med lovens ord.

Det at det ikke treffes vedtak uten vilkår i praksis er ikke i seg selv nok til at man i teorien antar at forvaltningen har en plikt til å sette vilkår, selv i slike store utbygginger som en petroleumsvirksomhet vil medføre. Et eksempel på dette er § 3-3 om utvinningstillatelse.⁷⁹

5.5 Oppsummering.

Vurderingen av om godkjenning av PUD dreier seg ikke om, men hvordan petroleumsforekomsten skal driftes. Herunder har staten et stort rom til å utøve skjønn for hvilke vilkår som skal stille for godkjennelsen, eller om godkjenningen ikke skal gis. Staten skal vektlegge miljøspørsmål ved behandlingen av PUD. Staten er bundet av de grenser vurderingene etter § 4-2 oppstiller, man kan ikke bruke en nekting av godkjenning av PUD til å sørge for at det ikke blir drift i et område der en utbygger har fått utvinningstillatelse.

6 Forholdet mellom utvinningstillatelsen og PUD.

Dette kapittelet er en foreløpig oppsummering av drøftelsene i avhandlingen. Både utvinningstillatelsen og plan om utbygging og drift er en del av et større konsesjonssystem. Problemstillingen er hvorvidt staten står fritt til å utøve sitt skjønn ved behandling av PUD, herunder å nekte godkjenning av PUD i et område som er berørt av en utvinningstillatelse.

Som jeg skriver i kapittel 3.4.2.2 er utvinningstillatelsen enerett til å utvinne petroleum. For å holde meg innenfor avhandlingens tema, vil jeg vurdere hvor tyngende miljøvilkår forvaltningen kan stille uten at det må gjøres bruk av omgjøringsreglene.

Som utgangspunkt blir det slått fast at utvinningstillatelsen gir uttrykk for om, mens PUD regulerer hvordan, utbygging skal skje. Dette er imidlertid ikke dekkende nok til at man kan

⁷⁹ Hammer, Stang, Bjelland, Bustnesli og Tørum 2009 s. 125.

løse alle konflikter som måtte oppstå. Som jeg skriver under kapittel 5.3.2.3 kan forvaltningen stille såpass inngripende vilkår, f. eks. om bruk av BAT, at utbyggingen i realiteten mister sin lønnsomhet. Dette må imidlertid være begrunnet i at dette er nødvendig for å drive feltet forsvarlig, jfr. §§ 4-1 og 1-2. i tillegg må vilkårløseren og konsesjonsdirektivet vurderes, særlig hva angår forholdsmessighet og proporsjonalitet. Det går en grense der hvor forvaltningen setter vilkår som er egnet til å stoppe virksomheten, og motivasjonen for vilkåret er at man ikke ønsker petroleumsvirksomhet likevel. Her må den rettigheten utbyggeren har fått veie tyngre enn hensynet til at forvaltningen skal kunne ombestemme seg. Dersom forvaltningen ikke ønsker petroleumsvirksomhet, må man bruke omgjøringsreglene for vedtak. Dette gjør jeg rede for under kapittel 7.

En interessant følge av rettstilstanden som er skissert over, er at de konkrete vurderingene av den enkelte utbygging kommer tidsmessig etter at utbyggeren har fått etablert en rettighet til å bygge ut petroleumsforekomsten. Et alternativ til dette kan være at man etablerte et system der man fikk en «utvidet letetillatelse» sammenlignet med den som gis ut i dag. Tanken er at letetillatelsen er en enerett for et avgrenset område, hvorav utbyggeren har en førsterett på utbygging dersom dette blir aktuelt. Utbyggeren ville dermed både ha med seg konsekvensutredninger og resultater på prøveboringer når han søker om utvinningstillatelse og godkjenning av PUD. Dersom denne utbyggingen ikke tjener samfunnet, kunne staten avslå søknaden og stenge området for virksomhet.

Det som taler for å beholde systemet slik det er i dag er at petroleumsbransjen er en bransje med store kostnader allerede i planleggings- og letefasen. Dersom det skulle være stor grad av usikkerhet knyttet til om man fikk drive forekomsten man har investert masse penger i, kunne dette medføre at norsk sokkel ikke blir attraktiv for private aktører.

Hensynet til miljøet er antagelig godt ivaretatt med dagens system. Det at forvaltningen f. eks. kan kreve elektrifisering som vilkår for godkjenning av PUD, tilsier at den retten man har til å stille vilkår, er vidtrekkende og godt egnet til å ivareta hensynet til miljøet.

7 Omgjøring av vedtak basert på miljøhensyn.

7.1 Bakgrunn for problemstillingen.

Petroleumsbransjen på norsk sokkel er en bransje i stadig endring. Endringen kan forekomme på grunn av endringer i det politiske klima, eller det kan komme frem nye fakta som gjør at grunnlaget for et vedtak endres. Omgjøringsreglenes rolle i denne avhandlingen er situasjonen der man ønsker å endre vilkårene i PUD eller utvinningstillatelsen. Omgjøring kan forekomme som et fullstendig tilbakekall, der hele vedtaket slettes og situasjonen blir som om vedtaket ikke har eksistert.⁸⁰

Omgjøring av vedtak er en viktig sikkerhetsventil for å ta vare på miljøet. Det gir forvaltningen anledning til å ta hensyn til nye opplysninger, og deretter innrette petroleumsvirksomheten etter dette. Petroleumsloven inneholder spesielle omgjøringsregler i § 10-13. Den generelle omgjøringsadgangen for forvaltningens vedtak finner vi dels i forvaltningsloven⁸¹ og dels i den ulovfestede omgjøringsadgangen med hjemmel i forvaltningsloven § 35 siste ledd, der omgjøring kan være aktuelt på bakgrunn av «alminnelige forvaltningsrettslige regler.»

Det er alminnelig antatt at det er vid anledning til å omgjøre vedtak dersom dette ikke er til skade for noen private interesser.⁸² Det interessante fra en juridisk avhandlings perspektiv er de situasjonene der omgjøringen er til skade for en privat part, f. eks. ved at utvinningstillatelsen for petroleum blir omgjort. Det sentrale i omgjøringsreglene er en interesseavveining mellom de private interesser som tar skade av omgjøringen, og de grunner som taler for omgjøring.

Jeg vil i det følgende gjøre rede for de generelle omgjøringsreglene, før jeg går over til å drøfte de spesielle omgjøringsgrunnene som kan oppstå innenfor petroleumsvirksomheten. Jeg drøfter omgjøringsreglene ut fra en situasjon der dette ikke er påklaget. Dette er fordi klage-reglene er for omfattende til å tas med kortfattet i en avhandling som ikke dreier seg om den generelle forvaltningsretten.

⁸⁰ Backer 1986 s. 781.

⁸¹ Lov 10 feb. 1967.

⁸² Se f. eks Eckhoff og Smith 2010 s. 326.

7.2 Omgjøringsreglene i forvaltningsloven.

De lovfestete generelle omgjøringsreglene finner vi i forvaltningsloven § 35, og det er i denne bestemmelsen vi finner den lovbundne interesseavveiningen som må foretas. Essensen i den lovbundne omgjøringsadgangen er hvorvidt hensynene som taler for omgjøring av vedtak er tyngre enn de hensyn som taler for å verne om de retter som den private parten har fått gjennom vedtaket.

Dersom de lovfestete omgjøringsreglene ikke er tilstrekkelige for å bestemme om vedtak kan omgjøres eller ikke, finnes det en ulovfestet omgjøringsadgang i forvaltningsloven §35 siste ledd. Dette er regler fra tiden før forvaltningsloven ble vedtatt, som lovgiver ikke fant det hensiktsmessig å innarbeide i loven.⁸³ Lovgiver fant det mer hensiktsmessig å holde døren åpen for et mer dynamisk system, der man viderefører de prinsipper som har vært gjort gjeldende fra før loven ble til.

Adgangen til omgjøring beror på en interesseavveining der hensynene som taler for omgjøring må veie «vesentlig tyngre»⁸⁴ enn hensynene som taler for at det opprinnelig vedtaket blir stående.

Den ulovfestete omgjøringsadgangen er en snever omgjøringsadgang der vi har lite rettspraksis. Det er dermed et område hvor juridisk teori er rettskilde. Graver⁸⁵ omtaler reglene som en sikkerhetsventil, noe som taler for at dette er et snevert unntak for de spesielle situasjonene.

Den formen for omgjøring jeg vil ta for meg i dette kapittelet er omgjøring på grunn av nye prioriteringer fra statens side. Det kan være at konsekvensene av petroleumsvirksomheten ble større enn man trodde, eller at man ønsker å omgjøre utvinningstillatelsen av hensyn til fiske-rinæringen. Det er dermed omgjøring etter de ulovfestete omgjøringsreglene som er relevante. Jeg avgrenser dermed mot en videre drøfting av forvaltningsloven § 35 1. til 4. ledd.

⁸³ Ot. prp. nr. 38 (1964-1965) s. 109.

⁸⁴ Se Eckhoff og Smith 2010 s. 331.

⁸⁵ Graver 2015 s. 494

7.3 Omgjøring av utvinningstillatelse.

7.3.1 Innledning.

Utvinningstillatelsen vedtas med hjemmel i § 3-3 av Kongen i statsråd, og det er derfor kun Kongen i statsråd som kan gjøre om dette vedtaket. Behovet for omgjøring av en utvinnings-tillatelse virker større enn det kanskje i virkeligheten er. Det er per dags dato ingen eksempler på rene tilbakekall av utvinningstillatelser, men situasjonen kan vi tenke oss som en teoretisk øvelse. At det skulle dukke opp nye forhold etter at utvinningstillatelse er gitt er ingen umu-lighet, særlig hvis vi tar utgangspunkt i de politiske debattene om nordområdene.

7.3.2 Omgjøringsadgangen etter petroleumsloven § 10-13

Dette er en spesiell hjemmel for å trekke tilbake utvinningstillatelsen. Dette er mulig ved «al-vorlig overtredelse eller gjentatte overtredelser» av reglene i loven. Dette er ifølge forarbeide-ne⁸⁶ en siste utvei, der det skal gis varsel og anledning til å rette feilen, før det går så langt at vilkårene i bestemmelsen er oppfylt. Dette er en bestemmelse der omgjøring av vedtaket kan skje på grunn av rettighetshavers skyld eller gjentatte skyld. Jeg velger å avgrense mot en videre redegjørelse for denne bestemmelsen, da den faller utenfor avhandlingens tema.

7.4 Veien videre; hensyn for omgjøring.

7.4.1 Nye opplysninger og forholdet til prinsippet om BAT.

Som jeg har tatt opp tidligere i avhandlingen, skal petroleumsvirksomheten drives på en for-svarlig måte og etter sunne økonomiske prinsipper. Hva som regnes for å være forsvarlig måte kan endre seg over tid. Det kan f. eks. fremkomme opplysninger om at miljøpåvirkningen av en utbygging er større enn det man først hadde antatt. Det kan dermed bli snakk om å omgjøre vedtaket på grunn av disse etterfølgende opplysningene som har kommet frem. Situasjonen kan særlig oppstå der det kommer frem nye opplysninger underveis i arbeidet med PUD. For-valtningen kan ikke da nekte å godta PUD fordi den plutselig ikke ønsker petroleumsvirk-somhet i området med bakgrunn i de nye opplysningene. Da må utvinningstillatelsen tilbake-kalles.

⁸⁶ Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 90

Nye opplysninger som den private parten ikke er ansvarlig for har et visst slektskap til privatrettens lære om bristende forutsetninger. Det er imidlertid ikke alle bristende forutsetninger som gir anledning til å omgjøre vedtaket. Det må her også avveies mellom de nye opplysningenes betydning og den private aktørens interesse av å få vedtaket opprettholdt.

Petroleumsloven inneholder regler i § 3-13 6. ledd som sier at dersom en utsettelse «må antas å bli særlig langvarig» kan man heller tilbakekalle tillatelsen. Lovbestemmelsen er laget for å regulere den situasjonen der andre aktører enn den som har fått utvinningstillatelse for petroleum ønsker å lete etter andre naturforekomster i samme område. Dersom dette ikke kan gjennomføres uten at dette medfører «urimelig ulempe» for en av aktørene, bestemmer Kongen hvilken virksomhet som skal utsettes. Dette er altså en spesialbestemmelse, men den sier noe om hva som blir situasjonen der det dukker opp nye opplysninger etter at vedtaket er gjort.

Det er uvisst hvor mye vi skal legge i ordlyden «naturforekomst». Det som imidlertid er klart hvis man leser forarbeidene⁸⁷ er at vitenskapelige undersøkelser er innenfor det som lovgiver har sett for seg. En vanlig språklig forståelse av ordlyden «naturforekomst» innebærer at også havets dyre- og planteliv er å anse som en naturforekomst. Nå taler riktignok bestemmelsen om «utvinning» av disse naturforekomstene, noe som leder oss inn mot en tolkning som tilsier at det er snakk om naturforekomster som er utvinningsbare. Jeg synes imidlertid likevel at denne bestemmelsen gir litt tyngde til vurderingen av hvorvidt man skal kunne omgjøre et vedtak dersom det skulle dukke opp nye opplysninger av miljørettslig art.

Hva som ansees som BAT⁸⁸ kan endre seg over tid. Et eksempel kan være at det blir aktuelt å bruke en ny renseteknologi for utslipp av CO₂, som reduserer utslipp i vesentlig grad. Dette må være å anse som nye opplysninger, og vil ha vekt for omgjøringsadgangen. BAT er i seg selv et internasjonalt anerkjent prinsipp med bred tilslutning.⁸⁹ Det at noe anses som å være beste anvendbar teknologi på et område, må etter min mening medføre at man tillegger dette mer vekt i omgjøringsadgangen.

⁸⁷ Ot. prp. nr. 72 (1982-1983) s. 54 flg.

⁸⁸ Best available technology.

⁸⁹ Bugge 1999 s. 316.

Dersom det dukker opp nye opplysninger i konsekvensutredningen knyttet til godkjenning av PUD, blir spørsmålet hvilken betydning dette får for prosjektet. Som jeg har nevnt tidligere, er det ikke om, men hvordan driften skal utføres som trenger godkjenning i PUD. Dette innebærer i ytterste konsekvens at dersom det dukker opp nye opplysninger i konsekvensutredningen, som gjør at petroleumsvirksomhet ikke er tilrådelig i området, kan ikke myndighetene av den grunn trekke tilbake utvinningstillatelsen. Dette er en svakhet med lovens system. Vi ender altså opp med en rettighet som er etablert før man hadde alle kunnskapene om hva dette ville medføre. Dette må etter min mening innebære at slike nye opplysninger må være av stor betydning for interesseavveiningen i vurderingen knyttet til omgjøring.

7.4.2 Saken er ikke godt nok opplyst.

Det er et vanlig prinsipp i forvaltningsretten at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.⁹⁰ Reglene i forvaltningsloven nyanseres i §3-1 der det fremkommer at det skal foretas en vurdering av en rekke nærmere angitte vurderingstema. Dette prinsippet er med på å gi forvaltningen legitimitet, den berørte parten skal kunne stole på at forvaltningen har gjort sitt for å skaffe seg kunnskap om saken før vedtak fattes.⁹¹ Spørsmålet blir dermed om informasjon som dukker opp etter konsekvensutredning i forbindelse med åpning av område etter § 3-1, er å anse som at saken ikke er godt nok opplyst.

Kravet til konsekvensutredninger og resultatet av disse er knyttet til den kunnskap man har til enhver tid. Man vet mye om hvilken påvirkning petroleumsbransjen har på miljøet, særlig knyttet til ulykker der man har eksempler man kan lære av. Spørsmålet om hvor langt forvaltningen skal gå for å opplyse saken drøftes av Eckhoff og Smith⁹² og bunner ut i en vurdering av de økonomiske konsekvenser og tidsfaktoren mot ønsket om å tolke «så godt opplyst som mulig» helt bokstavelig.

Dersom det dukker opp ukjent opplysninger underveis ved petroleumproduksjon, må man altså drøfte hvorvidt dette er nye opplysninger, eller om dette er opplysninger som fremkommer nå fordi forvaltningen ikke opplyste saken godt nok i sin tid.

⁹⁰ Forvaltningsloven § 17.

⁹¹ Innstilling fra Forvaltningskomiteen 13. mars 1958, s. 237.

⁹² Eckhoff og Smith, 2010 s. 286 flg.

7.4.3 Rettssikkerhet.

Rettssikkerhetshensynet taler for at forvaltningen ikke uten videre står fritt til å omgjøre vilkår. Spørsmålet om hvem som skal ha rettssikkerhet skaper imidlertid diskusjon. Der det er miljøhensyn som taler for omgjøring, kan man anføre både at rettighetshaveren og miljøet i seg selv har krav på rettssikkerhet.

Hvorvidt miljøet er et selvstendig rettslig subjekt er blitt diskutert. Bugge⁹³ kaller dette for en filosofisk diskusjon som er teoretisk viktig og interessant. Det han legger vekt på er at miljøhensyn er anerkjent som et rettslig relevant argument. Miljøet har likevel behov for noen til å føre sakene for seg. Her kommer den generelle forvaltningsretten inn, og setter grenser for hvem som er å anse som part i saken eller har rettslig klageinteresse.

Spørsmålet blir likevel hvorvidt miljøet kan påberope seg rettssikkerhet. Det må være rimelig klart at miljøet har en slik posisjon. Støtte for dette finner vi i Grunnloven § 112, samt i formålsparagrafen til en rekke miljøvernlover.⁹⁴

Overført på vårt tema innebærer dette at også miljøet har krav på rettssikkerhet i form av at miljøets rettigheter blir ivaretatt av et sunt og velfungerende rettssystem.

7.4.4 Behov for statlig styring

Graver⁹⁵ anfører at i saker der behovet for statlig styring er særlig stort, sånn som i f. eks. miljøretten, veier interessene for omgjøring tungt. At behovet for statlig styring er sentralt i petroleumsretten er klart. Vi har blant annet reglene i petroleumsloven § 1-1 som sier at staten har enerett på petroleumsforekomstene, i tillegg til at myndighetene har innflytelse over flere deler av prosessen⁹⁶.

⁹³ Bugge 2009 s. 31.

⁹⁴ Se blant annet naturmangfoldloven § 1, viltloven § 1 og forurensingsloven § 1.

⁹⁵ Graver 2015 s. 495

⁹⁶ Se Kaasen 1984 s. 14

Behovet for statlig styring er i stor grad et produkt av den måten vi i Norge valgte å utnytte petroleumsforekomstene på. Det er vanskelig å se inn fremtiden og forutse hvilke behov som vil fremkomme innen petroleumssektoren flere år frem i tid. Utfordringen består i å opprette et system der man kan ta høyde for de endringer som vil komme innen de virksomheter som går over svært lang tid. Det er ikke gitt at det er omgjøringsreglene som skal håndheve dette. Som vi skal se i kapittel 7.4.5.4 har forurensingsloven § 18 en lovhjemmel som regulerer situasjonen der forutsetningene endrer seg etter at vedtak er truffet.

Styrings- og kontrollhensynet har også en side til de vanlige forvaltningsavgjørelsene, spesielt prinsippet om at et overordnet organ må kunne omgjøre underordnede organers avgjørelser der disse er gale. Hvis vi ser på utvinningstillatelsen, så er det Kongen som har tildelingskompetanse. Imidlertid er Stortinget sentralt inne under åpningen av område, men de er utelatt fra vedtaksomgangen av utvinningstillatelsen. Omgjøringsreglene blir dermed et slags sikkerhetsnett for stortingets kontroll med regjeringens arbeid. Lervåg⁹⁷ stiller i sin avhandling spørsmålet om petroleumsvirksomheten er et regale. Regaler gir Stortinget en utvidet instruksjonsmyndighet, jfr. grunnloven § 19. Lervåg henviser til Mestad, som skrev om dette i 1985⁹⁸. Grunnlaget for å anse petroleumsvirksomheten for et regale, er ifølge disse forfatterne, at konsesjonssystemet innen petroleumsvirksomheten skiller seg fra andre rettsområder der vi snakker om konsesjoner. Det er i tillegg formuleringen i §1-1 om at staten har eieomsrett til petroleumsforekomstene, som gjør at staten nok har en sterke styringsrett på petroleumssektoren enn innenfor andre bransjer. Mestad konkluderer med at petroleumsvirksomheten bør anees som et regale, og dermed være subjekt for den særlige instruksjonsmyndigheten som tilligger Stortinget etter Grunnloven § 19.

Betydningen for vårt tema er ikke direkte overførbart, da vi snakker om statens kompetanse til å omgjøre vedtak som går ut over en privat part. Imidlertid viser dette på hvilken måte petroleumsbransjen er gjennomsyret av prinsipper om statlig styring. Dette medfører at dersom omgjøringsargumentet faller innenfor et slikt område at vi kan si at staten argumenterer nettopp for behovet for å styre bransjen i den retningen staten anser som riktig, må dette tale for at vedtaket kan omgjøres i den konkrete omgjøringsvurderingen.

⁹⁷ Lervåg, 2007. Marius nr. 363.

⁹⁸ Mestad 1985. Marius nr. 105.

7.4.5 Hvilken vekt har «miljørettslige prinsipper» i omgjøringsvurderingen?

7.4.5.1 Bakgrunn.

Omgjøring basert på miljørettslige prinsipper kan være aktuelt dersom hensynet til miljøet veier vesentlig tyngre enn hensynet til å opprettholde vedtaket. En drøftelse «vesentlig tyngre» blir gjerne et spørsmål om vekt, der kilden til de miljørettslige prinsippene man finner må ha betydning. Miljøretten fikk i 2014 sitt eget paragrafnummer i Grunnloven, etter å ha vært under § 110b siden 1992. I tillegg finner man «miljørettslige prinsipper» i forurensingsloven og naturmangfoldloven, og spørsmålet blir dermed hvilken vekt disse generelle prinsippene har for vurderingen av en utvinningstillatelse.

7.4.5.2 Grunnloven § 112.

Retten til miljø og forvaltningen av naturressursene har vern i vår fremste rettskilde. Dette innebærer at dersom et forvaltningsvedtak skal være grunnlovsmessig, må nettopp hensynet til miljøet være vurdert. For omgjøringsadgangen innebærer dette at miljøretten har stor vekt gjennom sitt grunnlovsvern. Jeg tar for meg Grunnlovens § 112 under kapittel 2.2.

Grunnloven § 112 har betydning for skjønnsutøvelsen i enkeltsaker, og er således relevant for den konkrete interesseavveiningen som skal gjennomføres i et spørsmål om omgjøring. Dette har støtte i integrasjonsprinsippet, som sier at miljøhensyn er relevant og pliktig hensyn ved anvendelsen av all lovgivning som kan ha miljøkonsekvenser. For denne avhandlingen innebærer dette at Grunnloven må oppstilles som et relevant tolkningsargument for omgjøring hvis det opprinnelige vedtaket medfører miljøkonsekvenser dersom dette blir stående.

7.4.5.3 Naturmangfoldloven § 9.

Naturmangfoldloven⁹⁹ gjelder på kontinentalsokkelen «så langt den passer» jfr. §2. Naturmangfoldloven inneholder et viktig prinsipp i miljøretten, føre var-prinsippet som er inntatt i §9. jeg behandler dette tema under kapittel 2.4.

⁹⁹ Lov av 19. juni 2009 nr. 100.

Føre var-prinsippets betydning for denne avhandlingen er som argument i omgjøringsvurderingen. Prinsippet taler for å omgjøre et vedtak som *kan* være skadelige for miljøet. Tanken er at usikkerhet knyttet til hvorvidt miljøskade skal oppstå eller ikke, ikke skal brukes som påskudd for å fortsette forurensing.

7.4.5.4 Forurensningsloven § 18

Forurensningsloven § 18 inneholder omgjøringsregler for vedtak gjort etter forurensningsloven. Tanken er at denne bestemmelsen har noen overførbare prinsipper vi kan bruke i omgjøringsvurderingen etter petroleumsloven. Backer skriver i sin bok at denne bestemmelsen går lenger enn den vanlige omgjøringsadgangen¹⁰⁰ etter forvaltningsrettslige regler. Spørsmålet blir dermed om det hensynet og prinsippene som ligger bak loven gjør denne relevant for omgjøringsadgangen for vedtak etter petroleumsloven.

Backer skriver i sin bok *Naturvern og naturinngrep* fra 1986,¹⁰¹ om betydningen av at Stortinget har tatt stilling til omgjøringsspørsmålet, der det er miljøspørsmål som taler for dette. Backer skriver at de lovfestede omgjøringsreglene i spesiallover, sånn som § 18, er et produkt av «bevisste overveielser» fra lovgiver. Dette er videre resultat av behovet for en slik omgjøringsadgang. Argumentet til Backer er at siden det er behov for en slik omgjøringsadgang i forurensningsloven, må dette være noe som har stor vekt i vurderingen på andre rettsområder der denne spesielle lovmessige omgjøringsadgangen ikke foreligger.

Som støtte for Backers argument om å benytte § 18 i omgjøringsprosessen, også etter andre lover, finner vi i forurensningslovens § 4. Dette er en paragraf som innskrenker behovet for konsesjon etter forurensningsloven for petroleumssektoren. Essensen i bestemmelsen er at man ikke trenger konsesjon for ikke-planlagt forurensing. Det er kun den vanlige forurensningen som er konsesjonspliktig¹⁰². Unntaket i § 4 er ikke et fritak for vurdering av forurensningskonsekvensene, det er en anerkjennelse av at det er andre organer som er mer skikket til å vurdere risikoen for slik forurensning¹⁰³. Resultatet er at forurensningsmyndighetene ikke kan

¹⁰⁰ Backer 2002 s. 233.

¹⁰¹ Backer 1986 s. 810.

¹⁰² Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 91.

¹⁰³ Ot. prp. nr. 11 (1979-1980) s. 19.

nekte konsesjon på grunn av faren for alvorlig ulykke. Denne samhandlingen mellom lovene tyder på at det er en rød tråd i lovverket, der hvilken hjemmel som ligger bak prinsippene er av mindre betydning. Det er et lovverk der man overlater vurderingene til den som er mest kompetent og samtidig unngår unødvendig dobbeltbehandling.

Konklusjonen blir etter dette at forurensingsloven § 18 inneholder prinsipper som er anvendelige på en omgjøringsvurdering av vedtak gjort etter petroleumsloven.

7.4.6 Vekting av hensynene.

Grunnloven slår med sin miljøparagraf fast at miljøspørsmålene skal være sentrale for forvaltningens arbeid. Grunnlovens paragraf i seg selv, sammen med andre miljørettslige prinsipper vil således alltid være relevante som tolkningsargument ved omgjøringen. Det som må vurderes er imidlertid hvilken vekt disse prinsippene har målt opp mot prinsippene som faktisk er lovfestede prinsipper i petroleumsloven. Etter min mening har man dekning for å anvende disse prinsippene på lik linje med andre prinsipper gjennom petroleumslovens sidestilling av miljø med andre vilkår i lovens § 1-2 om ressursforvaltningen. Videre vil Grunnloven alltid være en skranke for formelle lovers anvendelse, og de formelle lovene må være i samsvar med Grunnloven.

7.4.7 Kan man omgjøre et vedtak om utvinningstillatelse på grunn av endringer som følge av regjeringsskifte?

Regjeringen gir utvinningstillatelser gjennom Kongen i statsråd. Dette er en form for etterfølgende endring som ikke er et produkt av nye opplysninger, men snarere en endret vurdering av de samme opplysninger. Det er her snakk om endringer fordi forvaltningen ikke lenger ønsker petroleumsvirksomhet i det aktuelle område. Som teoretisk øvelse kan ikke dette anses usannsynlig i eksempelvis Nord-Norge der petroleumsutbygging er et omstridt tema. Innretningshensynet og økonomiske hensyn taler for at omgjøring på et slikt grunnlag ikke kan være aktuelt. Det ville bli en uholdbar situasjon i norsk forvaltning dersom den nye regjeringen kunne omgjøre alle forvaltningsvedtak gjort under den forrige regjeringen. I tillegg rokker dette ved grunnlaget for hvordan forvaltningen agerer, nemlig de folkevalgte representantenes arbeid på vegne av folket som valgte dem.

7.5 Hensyn mot omgjøring.

7.5.1 Innledning.

Vi har nå sett på hensyn som taler for at omgjøring kan bli aktuelt. Det er imidlertid også hensyn som taler mot å omgjøre vedtak på bakgrunn av miljørettslige regler. Det er et viktig hensyn bak petroleumsloven at man skal tjene penger som fellesskapet skap nytte godt av, noe som medfører at også fellesskapet lider under en eventuell omgjøring. Under kommer noen hensyn som taler mot omgjøring i interesseavveiningen.

7.5.2 Hensynet til forutberegnelighet og partens innretning.

Forutberegnelighetshensynet taler for at man må være forsiktig med omgjøring av forvaltningsvedtak. Den som mottar en rettighet fra vedtaket vil innrette seg etter vedtaket og begynne å planlegge utnyttelsen av rettigheten. Eckhoff og Smith skriver i sin bok¹⁰⁴ at en part som ikke har innrettet seg etter vedtaket ikke kan få vedtaket omgjort uten videre. Det vil imidlertid være et moment i interesseavveiningen hvorvidt og i hvilken grad parten har innrettet seg. En måte å måle innretning er hvor mye penger parten har brukt på å innrette seg etter vedtaket. Dersom feltet allerede er i drift har parten innrettet seg i stor grad og de hensyn som taler for omgjøring må være tilsvarende tyngre. Innenfor petroleumssektoren er i tillegg letestandene betydelige, slik at den private partene allerede før utbyggingen er i gang har investert betydelige midler i feltet.

Et annet viktig moment innunder forutberegnelighetshensynet er hensynet til de ansatte i bedriften. Dersom et firma får en utvinningstillatelse kan dette innebære at det ansettes nye folk, man oppretter en ny filial, og folk flyttes rundt for å starte utnyttelsen av tillatelsen. Forutberegneligheten til de ansatte må også kunne være et moment som et viktig i interesseavveiningen.

7.5.3 Inntektsgrunnlaget på feltet.

Hensynet bak petroleumsloven er å utvinne mest mulig av de tilgjengelige ressursene på en forsvarlig måte, jfr. §§ 4-1 og 1-2. Det at et felt er svært lønnsomt medfører at interesseavveiningen kan bli annerledes. Vilkåret for ulovfestet omgjøring er at hensynene som taler for om-

¹⁰⁴ Eckhoff og Smith 2019 s. 330.

gjøring veier vesentlig tyngre enn hensyn som taler for å beholde vedtaket. Dette har en viss sammenheng med innrettingshensynet som jeg tok opp under forrige punkt. Dersom inntjeningspotensialet er stort vil en eventuell omgjøring ramme tyngre enn om feltet ikke er lønnsomt. På den annen side kan ikke utvinningstillatelsen stå så sterkt at utbyggeren kan få drive på en uholdbar måte bare fordi feltet er lønnsomt, men lønnsomheten er noe som i alle tilfeller vil tale mot å omgjøre et vedtak på grunn av den nære sammenhengen til lovens formål.

Hensynene bak petroleumsloven er som nevnt tidligere delt mellom hensynet til forsvarlig utvinning og hensynet til inntjeningen på feltet. Spørsmålet som kan stilles er hvordan omgjøringsspørsmålet blir dersom feltet fortsatt er økonomisk lønnsomt med de nye vilkårene som sikrer miljøet. Rettighetshaverne er avhengig av muligheten for et økonomisk lønnsomt felt for å kunne drive sin virksomhet. Dersom feltet med de nye vilkårene fortsatt er drivverdig ut ifra en økonomisk vurdering, må det etter min mening være større anledning til å gjøre om vedtaket. Jeg baserer meg her på de vanlige forvaltningsrettslige reglene om at omgjøring «til skade» for parten krever interesseavveining. Det vil muligens være mulig å anføre at graden av skade har betydning for anvendelsen av de miljørettslige prinsippene, slik som omgjøringssadgangen i forurensingsloven § 18.

7.6 Oppsummering.

Omgjøringsreglene fungerer dels som en sikkerhetsventil i lovverket, og dels som en mer inkorporert del av konsesjonssystemet. Omgjøringsreglene sikrer at staten kan gjøre om vedtak dersom ny kunnskap eller andre etterfølgende endrede forhold skulle tilsi dette. Det er særlig den ulovfestete omgjøringssadgangen som er relevant. Omgjøring beror på en konkret interesseavveining der de berørte interesser vurderes mot hverandre. Den ulovfestete omgjøringssadgangen en snever mulighet for forvaltningen til å gjøre om vedtak, der hensynene som taler for omgjøring veier klart tyngre enn hensynene som taler for å opprettholde vedtaket.

8 Sammenfatning og avslutning.

Denne avhandlingen hadde som mål å gi en fremstilling av miljørettens plass innenfor konsesjonssystemet i Petroleumsloven. Det sentrale i oppgaven var drøftelsene om utvinningstillatelsen og reglene om PUD. Det er her, sammenholdt med omgjøringsreglene, at reglene er best egnet til å styre petroleumsbransjen.

Hensynet til miljøet skal vurderes etter petroleumsloven, jfr. §§ 4-1 og 1-2. Det er særlig sidestillingen mellom forsvarlig tekniske og økonomiske sunne prinsipper som sier noe om at hensynet til miljøet er sidestilt med hensynet til å utvinne mest mulig av de tilgjengelige ressursene, jfr. § 4-1 1. ledd. En gjennomgående trend i lovverket er at man avveier miljøretten opp mot økonomiske hensyn for å vurdere hvor byrdefulle de miljørettslige vilkår eventuelt er. Dette gjøres særlig i konsekvensvurderingene etter petroleumslovens §§ 3-1 og 4-2.

Avhandlingen belyser en utfordring i lovverket. Utbyggeren gis en «enerett» til å utvinne petroleum på et svært tidlig stadium i prosessen. Rettighetshaveren får sin rett etablert med hjemmel i lovens § 3-3. Dette er før den områdespesifikke og konkrete konsekvensutredningen etter § 4-2. Jeg konkluderer med at lovverket antagelig likevel er tjent med dette systemet, da det gir en viss forutberegnelighet for utbyggeren som skal investere i feltet. Konsekvensen av dette er at man må avgjøre flere saker etter omgjøringsreglene. Omgjøringsreglene er derfor gitt en sentral plass i avhandlingen, da det er her staten har mulighet til å styre petroleumsbransjen etter at vedtak er fattet. Omgjøringsreglene er bare relevant i de situasjoner der det kommer frem nye opplysninger, ikke i de tilfeller der staten ombestemmer seg om at den ikke ønsker petroleumsvirksomhet. Dette har særlig begrunnelse i hensynet til utbyggeren. Omgjøringsreglene har i stor grad rom for miljømessige vurderinger, og er i stor grad egnet til å ta vare på miljøet dersom det dukker opp nye forhold som gjør endringer nødvendig.

Som jeg viser i omgjøringsdrøftelsen, har myndighetene i forurensingsloven § 18 gitt hjemmel i lov for at endringer kan skje dersom det dukker opp nye forhold. Man kan spørre seg om ikke petroleumslovverket hadde vært tjent med en lignende lovhjemmel, selv om jeg slår fast at forurensingsloven § 18 har overføringsverdi i omgjøringsadgangen.

Dersom man vurderer konsesjonssystemet og omgjøringssystemet samlet, sørger de sammen for at miljøretten står sterkt. Miljøretten er et relevant tolkningsargument ved alle avgjørelser der forvaltningen utøver skjønn. Dette innebærer at konsesjonssystem er rustet for fremtiden, der kravene til miljøprioriteringer kan bli annerledes. Med petroleumslovens konsesjonssystem er det lagt til rette for at vurderingen kan bli mer miljørettet. Det er imidlertid tvilsomt om forvaltningen kan utøve sitt skjønn i strid med Grunnlovens § 112 og andre miljørettslige

prinsipper. Vi kan således si at konsesjonssystemet tilrettelegger for en mer miljøbevisst petroleumsvirksomhet, men mangler et system for å gjøre bransjen mindre miljøbevisst.

9 Litteraturliste.

9.1 Bøker.

Ulf Hammer, Trond Stang, Sverre B. Bjelland, Yngve Bustneli og Amund Bjøranger Tørum:

Petroleumsloven, 2009

Hans Chr. Bugge:

Lærebok i miljøforvaltningsrett, 2009.

Hans Petter Graver:

Alminnelig forvaltningsrett, 2015.

Hans Chr. Bugge:

Forurensningsansvaret, 1999.

Jon Vegard Lervåg.

Miljørettsleg handlingsrom innanfor konsesjonssystemet for norsk petroleumsverksend, Marius nr.363 2008.

Torstein Eckhoff, Eivind Smith:

Forvaltningsrett, 2009.

Eivind Smith:

Konstitusjonelt demokrati, 2015.

Inge Lorange Backer:

Naturvern og naturinngrep, 1986.

Carl August Fleischer:

Petroleumsrett, 1983.

Knut Kaasen:

Sikkerhetsregulering i petroleumsvirksomheten, 1984

Ola Mestad:

Statoil og statlig styring og kontroll, Marius nr. 105 1985.

Inge Lorange Backer:

Innføring i naturressurs- og miljørett, 2002.

9.2 Nettsider.

Pud/Pad veilederen.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/pud20pad/pudpad-feb2010.pdf

Klima og forurensningsdirektoratet: trender og drivkrefter.

<http://www.miljodirektoratet.no/old/klif/publikasjoner/3022/ta3022.pdf>

Perspektivmeldingen 2013. Meld. St. 12 (2012–2013).

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/meld-st-12-20122013/id714050/?docId=STM201220130012000DDDEPIS&q=&navchap=1&ch=6>

Pud/Pad – veilederen.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer_2/pud20pad/pudpad-feb2010.pdf

9.3 Norske Lover.

Petroleumsloven:

Lov av 29 november 1996 nr. 72.

Forurensningsloven:

Lov av 13 mars 1981 nr. 6.

Miljøinformasjonsloven:

Lov av 9. mai 2003 nr. 31.

Naturmangfoldloven:

Lov av 19. juni 2009 nr. 100.

Kontinentalsokkelloven.

Lov av 21. juni 1963 nr. 12.

EØS-loven:

Lov av 27 november 1992 nr. 109.

Forvaltningsloven

Lov av 10. februar 1967.

9.4 EU-direktiver.

Konsekvensutredningsdirektivet.

EUs direktiv 2001/42/EF.

IPPC-direktivet.

Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse av forurensning.

EUs plandirektiv

EUs direktiv 2001/42/EF om miljøvurdering av visse planer og programmer.

9.5 Internasjonale konvensjoner.

FNs havrettskonvensjon:

United nations Convention on the Law of the sea, 10 desember 1994.

Rio-deklarasjonen:

Rio Declaration on Environment and Development, 13. juni 1992.

Klimakonvensjonen:

The United Nations Framework Convention on Climate Change, 9 mai 1992.

9.6 Rettsavgjørelser.

9.6.1 Norske dommer,

RT 1964 s. 256.

RT 1985 s. 1355

9.6.2 Svenske dommer.

RÅ. 1999 ref. 76

9.7 Forarbeider, forskrifter, innstillinger

Ot. prp. nr. 43 (1995-1996).

Ot. prp. nr. 48 (2000-2001).

Ot. prp. nr. 63 (1994-1995).

Ot. prp. nr. 72 (1982-1983).

Ot. prp. nr. 38 (1964-1965).

Ot. prp. nr. 11 (1979-1980).

NOU 1979:43

Petroleumsforskriften.

Forskrift av 27 Juni 1997 nr. 653.

Innstilling fra forvaltningskomiteen

Innstilling fra forvaltningskomiteen av 13. mars 1958.

9.8 Juridiske artikler.

9.8.1 Tidsskrift for rettsvitenskap.

Ole Kristian Fauchald.

Forfatning og miljøvern – en analyse av grunnloven §110b. TfR-2007-1. s. 1-83.

Erlend Selvig

Konsesjonssystemet i petroleumsvirksomheten. TfR-1981-25 s. 25-50.